

Périplos (Rio de Janeiro).

# Sulatinidades. Debates do GRISUL sobre a América Latina.

Echart Muñoz Enara, Coelho André Luiz y Villarreal Villamar, María del Carmen.

Cita:

Echart Muñoz Enara, Coelho André Luiz y Villarreal Villamar, María del Carmen (2019). *Sulatinidades. Debates do GRISUL sobre a América Latina*. Rio de Janeiro: Périplos.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/maria.del.carmen.villarreal.villamar/33>

ARK: <https://n2t.net/ark:/13683/pbMf/3oe>



Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons.  
Para ver una copia de esta licencia, visite  
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.es>.

*Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.*

Enara Echart Muñoz  
André Luiz Coelho  
María del Carmen Villarreal Villamar  
(Orgs)

# SULATINIDADES

## DEBATES DO GRISUL SOBRE A AMÉRICA LATINA



Enara Echart Muñoz  
André Luiz Coelho  
María del Carmen Villarreal Villamar  
(Orgs)

## SULATINIDADES

### Debates do Grisul sobre a América Latina

Alice Vieira Lima Cavalcante  
Beatriz Jesus de Andrade Rosa  
Beatriz Bandeira de Mello Souza e Silva  
Beatriz Carvalho Teixeira de Oliveira  
Bruna Soares de Aguiar  
Bruno Maciel Barreto  
Daniel Máximo Goes de Lima  
Edson Mendes Nunes Júnior  
Eduarda Lattanzi Menezes  
Guilherme Ribeiro Faria Rodrigues  
Larissa Thomaz Coelho  
Leilane Nascimento dos Reis Santos  
Liana Farias Bambirra  
Lívia de Queiroz Brito  
Lucca Fantuzzi Soares  
Mateus Mendes de Souza  
Natani Louza Pinheiro Chaves  
Patrícia Porto de Barros  
Roger Lucas Correa Martins  
Seimour Pereira de Souza Filho  
Sílvia Barros de Santana Corrêa

Périplos  
Rio de Janeiro  
2019

## ORGANIZADORAS/ES

Enara Echart Muñoz  
André Luiz Coelho  
María del Carmen Villarreal Villamar

## AUTORAS/ES

Alice Vieira Lima Cavalcante  
Beatriz Jesus de Andrade Rosa  
Beatriz Bandeira de Mello Souza e Silva  
Beatriz Carvalho Teixeira de Oliveira  
Bruna Soares de Aguiar  
Bruno Maciel Barreto  
Daniel Máximo Goes de Lima  
Edson Mendes Nunes Júnior  
Eduarda Lattanzi Menezes  
Guilherme Ribeiro Faria Rodrigues  
Larissa Thomaz Coelho  
Leilane Nascimento dos Reis Santos  
Liana Farias Bambirra  
Lívia de Queiroz Brito  
Lucca Fantuzzi Soares  
Mateus Mendes de Souza  
Natani Louza Pinheiro Chaves  
Patrícia Porto de Barros  
Roger Lucas Correa Martins  
Seimour Pereira de Souza Filho  
Sílvia Barros de Santana Corrêa

## ILUSTRAÇÃO DA CAPA

Las Semillas, 2003 Óleo e granito de mármore sobre tela, 324 x 426 cm. Autor: Pavel Égüez.

## DIAGRAMAÇÃO

Leonardo Magalhães Firmino

## REVISÃO

Cícera Vieira

## EDIÇÃO

Périplos

Rio de Janeiro, 2019

D598 Sulatinidades: Debates do GRISUL sobre a América Latina/ Coordenação Enara Echart Muñoz, André Luiz Coelho e Maria del Carmen Villarreal Villamar. Coletânea [recurso eletrônico] Rio de Janeiro, UNIRIO, Périplos, 2019. 254 p ; 1,78 MB ; PDF.

ISBN: 978-85-92920-10-4

Disponível em: <http://www.grisulunirio.com/publicacoes-grisul/>

Inclui referências

1. América Latina 2. Movimentos Sociais 3. Migrações Internacionais 4. Ciência Política 5. Relações Internacionais.

CDD 327

CDU 321

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b>	<b>4</b>
<b>AGRADECIMENTOS</b>	<b>17</b>
<b>AMÉRICA LATINA</b>	<b>19</b>
<b>1. NEOGOLPISMO E REVOLUÇÕES COLORIDAS: UMA REVISÃO TEÓRICA SOBRE A INSTABILIDADE NA AMÉRICA LATINA</b>	<b>20</b>
Mateus Mendes de Souza Daniel Máximo Goes de Lima	
<b>2. AS CIDADES COMO NOVOS LÓCUS DOS CONFLITOS CONTEMPORÂNEOS: UMA ANÁLISE DA VIOLÊNCIA URBANA NA AMÉRICA LATINA</b>	<b>36</b>
Guilherme Ribeiro Faria Rodrigues	
<b>3. MERCOSUL EM DEBATE: A POLÍTICA DE INTEGRAÇÃO REGIONAL NOS GOVERNOS TEMER E MACRI (2016-2018)</b>	<b>52</b>
Beatriz Bandeira de Mello Souza e Silva Sílvia Barros de Santana Corrêa	
<b>4. DILEMAS E PERSPECTIVAS DO GOVERNO MORALES: ENTRE O INDIGENISMO E O NACIONAL-POPULAR</b>	<b>69</b>
Bruno Maciel Barreto	
<b>5. REVIRANDO A VENEZUELA: OS PILARES E OS DESAFIOS DO GOVERNO DE NICOLÁS MADURO</b>	<b>85</b>
Beatriz Jesus de Andrade Rosa Edson Mendes Nunes Júnior	
<b>6. RELAÇÃO BRASIL ÁFRICA POR MEIO DA EDUCAÇÃO: O PEC-G DE LULA À BOLSONARO</b>	<b>101</b>
Beatriz Carvalho Teixeira de Oliveira Lívia de Queiroz Brito	
<b>MOVIMENTOS SOCIAIS</b>	<b>116</b>
<b>7. MOVIMENTOS SOCIAIS E JUSTIÇA AMBIENTAL: O CASO DA COMUNIDADE AYMARÁ</b>	<b>117</b>
Leilane Nascimento dos Reis Santos Larissa Thomaz Coelho	
<b>8. AMÉRICA AFRO-LATINA: A VISIBILIDADE QUE DIRECIONA A LUTA</b>	<b>134</b>
Alice Vieira Lima Cavalcante Seimour Souza	
<b>9. A EDUCAÇÃO SE TECE NA LUTA: O MOVIMENTO A FAVOR DA LEGALIZAÇÃO DO ABORTO NA ARGENTINA COMO ESPAÇO DE CONSTRUÇÃO DE CONHECIMENTO</b>	<b>151</b>
Liara Farias Bambirra	

<b>10. ELLA SUFRE, LUCHA Y RUEGA: UMA ANÁLISE HISTÓRICA E CONJUNTURAL DAS DEMANDAS DAS MULHERES BOLIVIANAS</b>	<b>168</b>
Lucca Fantuzzi Soares Natani Louza Pinheiro Chaves	
<b>MIGRAÇÕES INTERNACIONAIS</b>	<b>183</b>
<b>11. MIGRANTES COMO SUJEITOS POLÍTICOS NA ARGENTINA, NO BRASIL E NO EQUADOR</b>	<b>184</b>
Roger Lucas Correa Martins	
<b>12. REFUGIADOS AMBIENTAIS E DIREITO INTERNACIONAL: PERSPECTIVAS E DESAFIOS</b>	<b>202</b>
Eduarda Lattanzi Menezes Leilane Nascimento dos Reis Santos	
<b>13. TRAÇOS DA IMIGRAÇÃO RUMO AO BRASIL: 2010-2016</b>	<b>218</b>
Patrícia Porto de Barros	
<b>14. REFÚGIO E GÊNERO: UMA ANÁLISE SOBRE O PROCESSO DE INTEGRAÇÃO DE MULHERES CONGOLESAS SOLICITANTES DE REFÚGIO NA CIDADE DO RIO DE JANEIRO</b>	<b>233</b>
Bruna Soares de Aguiar	

# INTRODUÇÃO

Enara Echart Muñoz<sup>1</sup>

André Luiz Coelho<sup>2</sup>

María del Carmen Villarreal Villamar<sup>3</sup>

O GRISUL (Grupo de Relações Internacionais e Sul Global) é um grupo de pesquisa da Escola de Ciência Política da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO), criado em 2014, com o objetivo de desenvolver pesquisas nas áreas de relações internacionais, política global e política externa, com um foco especial na perspectiva do Sul Global. Coordenado por Enara Echart Muñoz e André Luiz Coelho, professores da Escola de Ciência Política da UNIRIO, o grupo conta com a participação de pesquisadoras/es pós-doutores, como María del Carmen Villarreal Villamar, co-organizadora dessa publicação, assim como doutoras/es, doutorandas/os, mestrandas/os e graduandas/os<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Doutora em Relações Internacionais pela Universidade Complutense de Madrid. Professora Adjunta da Escola de Ciência Política, do Programa de Pós-graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO) e coordenadora do GRISUL.

<sup>2</sup> Doutor em Ciência Política pelo Instituto de Estudos Sociais e Políticos da UERJ (Iesp-Uerj). Professor adjunto da Escola de Ciência Política, do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da UNIRIO, do Programa de Pós-Graduação em Direito da Unirio e coordenador do GRISUL.

<sup>3</sup> Doutora em Ciência Política pela Universidade de Madrid. Bolsista de Pós-doutorado Nota 10 da FAPERJ no Programa de Pós-Graduação em Ciência Política (PPGCP) da UNIRIO e Pesquisadora do GRISUL.

<sup>4</sup> Ao longo desses cinco anos, fizeram parte do GRISUL: Alana Camoça Gonçalves de Oliveira, Alice Vieira Lima Cavalcante, Beatriz Bandeira de Mello Souza e Silva, Beatriz Carvalho Teixeira de Oliveira, Beatriz Jesus de Andrade Rosa, Bruna Soares de Aguiar, Bruno Maciel Barreto, Catarina Oliveira de São José, Christian Mutoka Mutombo, Daniel Máximo Goes de Lima, Diane de Almeida Cruz Gustavo, Diego Chagas de Souza, Edson Mendes Nunes Júnior, Eduarda Lattanzi Menezes, Emanuel Cunha, Gabriella Teixeira da Fonseca, Guilherme Ribeiro Faria Rodrigues, Henrique Fonseca Correia, Joana Serafim da Silva, Joyce Caroline Santos de Andrade, Juliana Pinto Lemos da Silva, Larissa Thomaz Coelho, Leilane Nascimento dos Reis Santos, Liara Farias Bambirra, Lívia de Queiroz Brito, Lorena Lira Vieira Correa, Lorena Marina dos Santos Miguel, Lucas Bilheiro, Lucas Matheus Pereira, Lucca Fantuzzi Soares, Luma Doné Miranda, Mariana Santana do Carmo, Mateus Mendes de Souza, Natalia Pasetti, Natani Louza Pinheiro

Desde a sua criação, o GRISUL vem desenvolvendo pesquisas nas áreas de:

- 1) Relações Internacionais da América Latina, na qual discutimos o estado contemporâneo das Relações Internacionais na América Latina, problematizando conceitos ocorridos no pós-segunda guerra (estabilidade política e presidencial, direitos humanos, gênero, educação, migrações, disputas territoriais, terrorismo, dentre outros), para demonstrar as correntes mais importantes do pensamento político latino-americano desde então.
- 2) Atores e agendas da Política Externa Brasileira, que visa analisar as principais linhas de atuação, as áreas temáticas priorizadas, os atores envolvidos e os diversos interesses em jogo na hora de desenhar e implementar a política externa brasileira. Desenvolvemos ainda pesquisas na área de política externa comparada na América Latina, com o intuito de entender melhor como funciona o processo decisório e como se estruturam os Ministérios das Relações Exteriores na região. Cabe destacar aqui o projeto de Cartografia temática da Política Externa Brasileira - em colaboração com o Labmundo - que teve como resultado a publicação do *Atlas da Política Externa Brasileira*<sup>5</sup>.
- 3) Cooperação Internacional para o Desenvolvimento e Direitos Humanos, que estuda os atores e temas que conformam o sistema internacional de cooperação para o desenvolvimento, com foco nas transformações que está experimentando, a partir do protagonismo de novos atores estatais (os países do Sul) e não estatais (movimentos sociais, migrantes, universidades...) e das demandas em termos de agendas (direitos humanos, solidariedades, horizontalidade...) para a configuração de uma nova ordem global. Dentre as pesquisas desenvolvidas

---

Chaves, Nayra Thamires Alves Ramos, Niury Novacek Gonçalves de Faria, Patrícia Porto de Barros, Paula Duarte, Rafael Carneiro Fidalgo, Renée Couto Lara Ferreira, Roger Lucas Correa Martins, Seymour Pereira de Souza Filho, Sílvia Barros de Santana Corrêa, Vinicius Silva dos Santos e Yago de Souza Paiva. Agradecemos a todas/os elas/es a participação e contribuição aos debates do grupo.

<sup>5</sup> Disponível em: [https://www.clacso.org.ar/libreria-latinoamericana/buscar\\_libro\\_resultado.php?campo=titulo&texto=atlas](https://www.clacso.org.ar/libreria-latinoamericana/buscar_libro_resultado.php?campo=titulo&texto=atlas)

nesta linha cabe destacar os projetos *A CSS brasileira com Moçambique, Guiné-Bissau e Senegal, discursos, práticas e percepções no campo da alimentação* - com apoio do CNPq - e *Cooperação Sul-Sul e Modelos de Desenvolvimento* - com apoio do Jovem Cientista do Nosso Estado da FAPERJ e da bolsa de Produtividade em Pesquisa da UNIRIO.

4) Atores e redes transnacionais (movimentos sociais globais e migrações transnacionais), que pretendem mostrar o crescente protagonismo dos atores transnacionais na ordem global atual, principalmente daqueles que participam desde baixo e desde fora das instituições, a partir da criação de redes e espaços transnacionais nos quais se definem e desenvolvem agendas e práticas de contestação e de construção democrática.

O nosso olhar, nessas indagações, parte do Sul Global. Entendemos que a hegemonia política e intelectual dos países do Norte não ofereceu, até agora, ferramentas suficientes para enfrentar alguns dos principais problemas da atualidade (a desigualdade, a injustiça, a violação dos direitos humanos, a degradação ambiental, o modelo de produção extrativista e predatória, a instabilidade política e presidencial, os conflitos, etc.), muitos dos quais são, de fato, provocados por essa hegemonia. Diante dessa realidade, é preciso procurar alternativas que contribuam para a construção de um mundo menos desigual e mais justo. Nossa proposta se situa no Sul, entendido como espaço geopolítico que reúne os países em desenvolvimento, que se encontram numa posição periférica, subordinada na hierarquia do sistema mundo, mas também como uma realidade subalternizada, com experiências muitas vezes escondidas e negadas, *sulatinidades* que desde o GRISUL pretendemos (re)conhecer, recuperando e visibilizando essa tradição de luta contra uma colonização inacabada, contra uma injustiça global permanente, para uma definição diferente do mundo em que vivemos, para uma maior autonomia e dignidade.

Nesse sentido, quando trabalhamos com o Sul como horizonte, não pensamos só em uma dimensão geográfica e vertical, que deve ser complexificada incorporando outras escalas igualmente relevantes, já que a desigualdade não se dá apenas entre países, mas também entre grupos no interior dos países, que adotam diferentes formas de inserção internacional e de solidariedades transnacionais. A busca por autonomia na ordem mundial capitalista deve ter em conta que a hegemonia não se dá somente entre Estados, mas que permeia também a divisão internacional do trabalho entre as classes e forças sociais (COX, 1996; ECHART, 2016).

Essas desigualdades endógenas derivam de um *colonialismo interno* (GONZÁLEZ CASANOVA, 1963; STAVENHAGEN, 1981) cujas estruturas ainda perduram em grande parte das sociedades do Sul. As independências não alteraram as estruturas internas e internacionais de dominação: o desenvolvimento de uns poucos continua construído sobre o subdesenvolvimento dos outros, mantendo-se as principais características do colonialismo (economia complementar e sujeita aos países do centro, falta de integração econômica interna, dependência de um setor dominante - mineiro ou agrícola-, exploração de mão de obra barata, baixos níveis de vida, sistemas repressivos e violentos, alta desigualdade interna e internacional, discriminação racial e da cultura local, etc.). O aumento da participação política ao longo do século XX, principalmente quando entendida a partir da via eleitoral e o desenvolvimento das instituições políticas democráticas, parecem não terem sido capazes de mudar a estrutura desigual da região e a repetição de um histórico recorrente de pactos entre as elites dominantes, redundando muitas vezes em instabilidade política e presidencial (COELHO, 2018). Para Quijano (2012) trata-se de dinâmicas próprias da *colonialidade global do poder*, que perpassa os Estados e as sociedades de diversas maneiras, e se traduzem não só no campo da política ou da economia, mas também nas ideias, no comportamento, nos sentimentos e

na dimensão do conhecimento, contribuindo para a manutenção da ordem e sua internalização.

Assim, para além de uma posição geográfica, o Sul é também um espaço de resistência e existência, que reivindica sua capacidade de ser. Para sair da *zona do não ser* –“uma região extraordinariamente estéril e árida, uma rampa essencialmente despojada, onde um autêntico ressurgimento pode acontecer” (FANON, 2009 [1951], p. 42), ou do ser sempre definido pelo outro, é necessário primeiro recuperar a voz, a capacidade de se pensar e se definir. A violência sistêmica é tanto física quanto epistêmica, imposta através de um aparato de saberes que excluiu “as vozes e capacidades históricas dos vencidos da descolonização (camponeses, mulheres, castas de intocáveis, marginados, subalternos)” (MBEMBE, 2013, p. 77). Recuperar essa voz implica incluir, quando falamos do Sul, as desigualdades de raça, classe e gênero, como eixos que definem, para além do posicionamento sistêmico global, as fronteiras, a zona do não ser. A perspectiva do Sul é portanto também uma forma de visibilizar o mundo invisível das práticas cotidianas de resistência, resiliência e criatividade de indígenas, mulheres, migrantes, jovens, e tantos outros (ECHART e VILLARREAL, 2018, 2019). Trazer essa dimensão contribui para complexificar as estruturas de dominação que ainda permeiam as sociedades assim como também a produção de conhecimento no mundo atual. É interessante perceber, na busca dessas epistemologias, o vínculo estreito que existe entre teoria e práxis na produção de conhecimento crítico no Sul, e especificamente na América Latina (BRINGEL e ECHART, 2017), oferecendo questionamentos interessantes, não só no campo geopolítico, mas também na política do conhecimento, em base a outras genealogias.

Debater essa geopolítica do conhecimento tem sido objeto de importantes trabalhos que nos últimos anos analisam a estrutura acadêmica que continua privilegiando e canonizando um conhecimento dominado por centros do Norte e por autores ocidentais, na sua imensa maioria homens brancos. Essa

desigualdade estrutural tem implicações óbvias nas agendas de pesquisa dos centros e pesquisadoras/es periféricos, que para sua internacionalização, precisam se adaptar às exigências e linhas editoriais das publicações reconhecidas academicamente. Diante dessa situação, apesar da dificuldade de construção de pensamento autônomo na periferia dada a situação de subalternidade epistemológica estrutural, para Beigel (NETSAL, 2014) ainda existem, nessa periferia, espaços autônomos que conseguem definir sua própria agenda, sem cair nos critérios acadêmicos impostos desde o centro, ou subvertendo-os, e apostando por circuitos de conhecimento próprios. Rivera Cusicanqui (2010) denuncia ainda que, na construção de conhecimento no atual sistema acadêmico, as "ideias também saem do país convertidas em matéria-prima, que volta regurgitada e misturada na forma de produto acabado". Da mesma forma que defendemos que os recursos naturais e humanos devem pertencer ao povo em cujo território se localizam, as ideias também devem ser (re)situadas.

É nesse campo das ideias, do Sul na geopolítica do conhecimento, que o presente livro deseja se situar. A ciência tem sido, até agora, escrita na linguagem do Ocidente; nossa proposta é fortalecer e tornar visível a tradição que, a partir do Sul, luta por construir o seu próprio conhecimento do mundo. Essa aposta permite novos olhares e batalhas interpretativas nos debates centrais das Relações Internacionais e da Ciência Política que, apesar de parecerem ter uma definição fechada e universalmente aceita, ainda são objeto de intensas disputas. Democracia, desenvolvimento, direitos humanos, autonomia, meio ambiente, feminismo, etc., são múltiplos os campos nos quais as diferenças de perspectivas contribuem para enriquecer o debate e superar o que a escritora nigeriana, Chimamanda Adichie, denomina "O perigo de uma única história"<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> Palestra disponível na plataforma TED:

[https://www.ted.com/talks/chimamanda\\_adichie\\_the\\_danger\\_of\\_a\\_single\\_story?language=pt-br](https://www.ted.com/talks/chimamanda_adichie_the_danger_of_a_single_story?language=pt-br) (acesso em 16/09/2019).

Cientes da diversidade de estratégias, histórias, estilos, padrões de comportamento e de propostas de ação que marcam a atuação dos países e das populações do Sul e defensores da adoção de uma pluralidade de perspectivas teóricas e analíticas neste esforço coletivo de investigação, o conhecimento aqui apresentado visa gerar reflexões que nos façam avançar no entendimento da realidade de que somos objetos e sujeitos, que definimos aqui como *sulatinidades*. O que nos move são indagações que nos façam caminhar e, neste caminho, parafraseando o artista uruguaio Torres Garcia, nosso norte é o Sul.

Estas são as premissas do nosso trabalho, traduzidas em vários projetos, artigos publicados e apresentações em Congressos. Para além das pesquisas coletivas, queremos destacar neste livro as reflexões das/dos nossas pesquisadoras/es. Trata-se, em muitos casos, da primeira imersão na pesquisa em suas vidas profissionais, mas nos parece importante compartilhar a riqueza dos debates e a diversidade de inquietações, olhares e referenciais teóricos, unidos por uma preocupação comum diante dos problemas e dinâmicas da América Latina, assim como pelo compromisso com os problemas e lutas da região e com a construção de um pensamento não pautado externamente nem predeterminado. O livro se divide em três grandes blocos que, a partir das diversas linhas de pesquisa, terminam dialogando entre si.

A primeira parte é dedicada a trabalhos que focam na política contemporânea na América Latina, discutindo como a interação entre o doméstico e o internacional influenciam em temas diversos, porém complementares, como a instabilidade política e presidencial, a política externa no Brasil, na Argentina e na África, os efeitos da violência urbana e os governos de Evo Morales na Bolívia, além de Hugo Chávez e Nicolás Maduro na Venezuela. No primeiro capítulo do livro, Daniel Máximo Goes de Lima e Mateus Mendes realizam um panorama sobre como a academia brasileira vem tratando os novos eventos de crise e instabilidade política na América Latina pós-redemocratização e ascensão da centro-esquerda, analisando as novas

abordagens teóricas do campo, e especialmente como os conceitos de “neogolpes” e “revoluções coloridas” são retratados em periódicos e livros científicos. Guilherme Ribeiro analisa, no Capítulo 2, o campo teórico nas relações internacionais dos estudos sobre a violência urbana na América Latina, advogando a necessidade do uso de novas ferramentas analíticas, dimensões e espacialidades. Ele defende que as categorias empregadas nas análises dos conflitos na região não seriam capazes de capturar riscos internos como a violência nas cidades, fazendo com que esse fenômeno seja obscurecido nas narrativas e práticas de construção da paz e nas agendas de Segurança Internacional. No Capítulo 3, Beatriz Bandeira de Mello Souza e Silva e Sílvia Barros de Santana Corrêa discutem o passado e o futuro da integração regional a partir da análise comparada dos governos Michel Temer no Brasil e Mauricio Macri na Argentina, apontando que o avanço da direita na América Latina traz consigo a revisão do liberalismo e de novas pautas conservadoras. Já no que diz respeito ao Mercosul, sustentam que o desenvolvimento do bloco no período citado ficou restrito ao cumprimento de agendas preestabelecidas, que se mantiveram independentes e inerciais, contrariando a origem progressista e o crescimento anterior do organismo. No capítulo 4, Bruno Maciel Barreto discute os dilemas e as perspectivas do governo de Evo Morales na Bolívia, com especial destaque para o debate conceitual entre as duas vertentes ideológicas basilares para o Movimento ao Socialismo (MAS): o Indigenismo e o nacional-popular, estabelecendo pontos de contato e de divergência, bem como os limites e alcances de ambas as matrizes ao longo de mais de uma década de governo. Beatriz Jesus de Andrade Rosa e Edson Mendes Nunes Júnior apresentam, no Capítulo 5, os desafios para a manutenção da governabilidade do mandato presidencial de Nicolás Maduro na Venezuela, bem como quais são os atuais pilares de sustentação de seu governo, recorrendo ao histórico recente do chavismo, à influência das forças armadas, o papel da mídia e as pressões internacionais, como variáveis explicativas para a continuidade do projeto bolivariano no país.

Finalmente, encerrando a primeira parte do livro, no capítulo 5, Beatriz Carvalho Teixeira de Oliveira e Livia de Queiroz Brito debatem a relação Brasil-África na área da educação, com especial foco no programa PEC-G, de intercâmbio de estudantes de países do Sul global que desejam cursar alguma graduação em universidades brasileiras. As autoras afirmam que iniciativas como o PEC-G podem ser encaradas como estratégias de *soft power* brasileiro, amplamente utilizadas nos governos de Lula e Dilma Rousseff, mas com significativa retração nos mandatos de Michel Temer e Jair Bolsonaro.

O segundo bloco mantém o olhar sobre a região, entendida aqui como espaço de resistência e existência, visibilizando para isso coletivos que reivindicam sua capacidade de ser. Adentrando as contradições que ainda persistem nas sociedades latino-americanas, que refletem na invisibilidade e violência que sofrem determinados grupos, como as mulheres ou os afrodescendentes, destaca-se aqui a capacidade de agência das lutas sociais desses sujeitos, que desafiam as formas de produção de conhecimento e os modelos de desenvolvimento. Assim, Leilane Nascimento dos Reis Santos e Larissa Thomaz Coelho apresentam, no Capítulo 7, a luta da comunidade Aymará contra o projeto de exploração da Mina de Santa Ana, entendida como parte do movimento pela justiça ambiental que defende a terra diante do avanço do extrativismo no Sul Global. Alice Vieira Lima Cavalcante e Seymour Pereira de Souza Filho destacam, no Capítulo 8, a importância da visibilidade da população afrodescendente para superar os efeitos da herança colonial, sendo essencial, como primeiro passo, o reconhecimento nos recenseamentos demográficos estatais, responsáveis pela coleta de dados e informações que são a base para se pensarem políticas públicas. Liara Bambirra analisa, no Capítulo 9, o movimento a favor da legalização do aborto na Argentina com o objetivo de mostrar como os movimentos sociais feministas geram espaços de construção coletiva de saberes, e se posicionam como sujeitos imprescindíveis na criação de uma realidade emancipatória que supere a dependência moderno-capitalista,

padrão que historicamente domina a América Latina. Finalmente, Natani Louza Pinheiro Chaves e Lucca Fantuzzi Soares apresentam, no Capítulo 10, as lutas feministas na Bolívia, suas particularidades e diferenças, explicitando as suas conquistas em termos de políticas públicas.

Finalmente, a terceira parte analisa as realidades e desafios do fenômeno migratório, com ênfase no Sul global. No contexto dos avanços obtidos na legislação migratória sulamericana no século XXI, Roger Lucas Correa Martins realiza, no capítulo 11, uma análise comparada das bases normativas de Argentina, Brasil e Equador em relação ao reconhecimento dos migrantes enquanto cidadãos com direito à participação política. No capítulo 12, sobre refugiados ambientais e direito internacional, Eduarda Lattanzi Menezes e Leilane Nascimento dos Reis Santos apresentam os fatores ambientais como um tema central para compreender a mobilidade humana contemporânea, sobretudo quando falamos de migração forçada. A partir de uma abordagem interdisciplinar que combina perspectivas das relações internacionais e do direito internacional, as autoras visibilizam as desigualdades internacionais e a noção de refúgio ambiental como um conceito em disputa, defendendo a necessidade de ampliar a definição vigente sobre o estatuto do refúgio para oferecer proteção jurídica a esta população, majoritariamente oriunda de regiões vulneráveis do Sul global. No capítulo 13, Patrícia Porto de Barros discute a crescente importância dos fluxos migratórios na direção Sul-Sul, evidenciando o incremento da migração intrarregional a nível global e as repercussões destes fenômenos no contexto brasileiro. Para tanto, a autora visibiliza a crescente importância do Brasil como destino desses fluxos, especialmente para aqueles originários da América do Sul. Por fim, no capítulo 14, Bruna Soares de Aguiar estuda a migração forçada no contexto Sul-Sul desde uma perspectiva de gênero. A este respeito, a autora analisa a integração social de mulheres congolenses solicitantes de refúgio na cidade do Rio de Janeiro, entendendo que elas

ressignificam suas identidades através da construção de redes sociais na cidade que incluem organizações não governamentais como a Cáritas Arquidiocesana.

Em definitiva, com este primeiro livro coletivo de acesso livre, pretendemos visibilizar a riqueza, heterogeneidade e valor da produção acadêmica discente do GRISUL, destacando a importância da academia na sociedade, como uma instituição geradora e difusora de conhecimento científico, essencial para a inovação e o desenvolvimento econômico, social e político do Brasil. Essa preocupação está presente no trabalho do GRISUL, cujas atividades, para além das pesquisas, incluem discussões e reuniões periódicas; atividades de extensão - algumas delas em parceria com o projeto *Ciência Política nas Escolas*; organização de eventos<sup>7</sup>, elaboração de materiais de divulgação científica - com destaque para *Ubuntu: conhecendo a África*<sup>8</sup> e *Pacha: Defendendo a terra*<sup>9</sup>-, a participação em redes nacionais e internacionais, como o Latitude Sul<sup>10</sup>-, e o Grupo de Trabalho *Cooperação Sul-Sul e Modelos de Desenvolvimento* do Conselho Latino-Americano de Ciências Sociais (CLACSO). Através dessas atividades, o GRISUL vem se posicionando como um importante grupo de pesquisa nacional, com sólidos vínculos internacionais, que visa se tornar uma referência acadêmica dentro e fora do Brasil. Convidamos as/os leitoras/es a visitar nossa página na internet ([www.grisulunirio.com](http://www.grisulunirio.com)), onde se apresentam as principais atividades e resultados das pesquisas do GRISUL.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BEIGEL, Fernanda et. al. *Dependencia académica y profesionalización en el Sur. Perspectivas desde la periferia*. Mendoza: Ediunc; Río de Janeiro: Sepsis, 2014.

---

<sup>8</sup> <http://www.grisulunirio.com/ubuntu/>

<sup>9</sup> <http://www.grisulunirio.com/pacha/>

<sup>10</sup> É uma plataforma de pesquisa <http://latsul.org/> que congrega quatro grupos do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (GRISUL, LABMUNDO, NEAAPE, OPSA) interessados em discutir, aperfeiçoar e apresentar trabalhos e projetos sobre o lugar político, econômico e social do “Sul” nas relações internacionais, colaborando, entre outras atividades, da publicação mensal do Conjuntura Latitude Sul <http://latsul.org/home-2/conjuntura-latitude-sul/>.

BRINGEL, Breno; ECHART MUÑOZ, Enara. *Imaginarios sobre el desarrollo en América Latina: entre la emancipación y la adaptación al capitalismo*. Revista Española de Desarrollo y Cooperación, p. 9-24, v. 39, 2017.

COELHO, André Luiz. *O difícil caminho da democracia na América Latina no contexto da nova instabilidade presidencial*. Revista de Ciências Sociais (UFC), p. 14-27, v. 49, 2018.

COX, Robert. Social forces, states, and world order, in COX, R. and SINCLAIR, T. J. *Approaches to World Order*, Cambridge University Press, 1996.

ECHART MUÑOZ, Enara e VILLARREAL, Maria del Carmen. *Women's Struggles Against Extractivism in Latin America and the Caribbean*. Contexto Internacional, p. 303-325, vol. 41(2), 2019.

ECHART MUÑOZ, Enara e VILLARREAL, Maria del Carmen. Resistencias y alternativas al desarrollo en América Latina y Caribe: luchas sociales contra el extractivismo. *Relaciones Internacionales*, p. 141-163, v. 39, 2018.

ECHART MUÑOZ, Enara. Una visión crítica de la Cooperación Sur-Sur. Prácticas, actores y narrativas. In: LIMA, Maria Regina; MILANI, Carlos e ECHART, Enara. (Org.). *Cooperación Sur-Sur, política exterior y modelos de desarrollo en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO, 2016, p. 229-255.

FANON, Frantz. *Piel negra, máscaras blancas*. Madrid: Akal. 2009 [1951].

GONZÁLEZ CASANOVA, Pablo. *Sociedad plural, colonialismo interno y desarrollo*, América Latina: Revista del Centro Latinoamericano de Investigaciones en Ciencias Sociales, Rio de Janeiro, VI (3), 1963.

MBEMBE, Achille. *Sortir de la grande nuit. Essai sur l'Afrique décolonisée*. Paris: La Découverte, 2013.

MILANI, Carlos; ECHART, Enara; DUARTE, Rubens e KLEIN, Magno. Atlas da Política Externa Brasileira. Buenos Aires: CLACSO, 2015. Disponível em: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/se/20141216022358/Atlas.pdf> Acesso em: 03 set. 2017.

NETSAL. *Sociologia Latino-americana: Originalidade e Difusão*. Dossiê temático n. 4, Núcleo de Teoria Social e América Latina, Rio de Janeiro: IESP-UERJ, 2014. Disponível em Netsal: [http://netsal.iesp.uerj.br/images/dossie/Dossie-Netsal\\_04.pdf](http://netsal.iesp.uerj.br/images/dossie/Dossie-Netsal_04.pdf) Acesso em: 03 set. 2017.

QUIJANO, Aníbal. ¿Bien vivir? Entre el 'desarrollo' y la descolonialidad del poder. In: DAZA, Mar; Hoetmer, Raphael; VARGAS, Virginia: *Crisis y movimientos sociales en Nuestra América: cuerpos, territorios e imaginarios en disputa*. Lima: Programa Democracia y Transformación Global, 2012, p. 125-135.

RIVERA CUSICANQUI, Silvia. Ch'ixinakax utxiwa. Una reflexión sobre prácticas y discursos descolonizadores. Buenos Aires: Tinta Limón, 2010. Disponible em: <http://tintalimon.com.ar/descargar.php?libro=978-987-25185-4-7>  
Acesso em: 03 set. 2017.

STAVENHAGEN, Rodolfo. *Siete tesis equivocadas sobre América Latina*. Sociología y Subdesarrollo. México: Nuestro Tiempo, 1981, p. 15-84.

## AGRADECIMENTOS

Gostaríamos de agradecer o apoio da Fundação do Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro (FAPERJ) e da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO) que, através da concessão do projeto Jovem Cientista do Nosso Estado e da bolsa de Produtividade em Pesquisa, permitiram a realização deste livro e das pesquisas desenvolvidas pelo GRISUL desde a sua fundação.

Queremos também reconhecer o empenho e dedicação dos autores deste livro em mergulhar com entusiasmo nas pesquisas aqui apresentadas, assim como a participação e contribuição de todas/os aquelas/es pesquisadoras/es que, desde a fundação do GRISUL em 2014, fizeram parte do grupo e cooperaram para seu crescimento e consolidação.

Nossos agradecimentos vão também a todos/s os/as participantes nas palestras e jornadas que, com seus debates e contribuições, permitiram o fortalecimento da área de Relações Internacionais e estudos de América Latina. O nosso especial reconhecimento a Ana Garcia, Ângela Magalhães Vasconcelos, Barbara Pelacani, Breno Bringel, Carlos R.S. Milani, Carina Vance, Celso Amorim, Clayton Mendonça Cunha Filho, Celso Sánchez, Diego Acosta, Eduardo Domenech, Fabricio Pereira da Silva, Francisco Conceição, Gioconda Herrera, Guilherme Simões Reis, Helion Póvoa Neto, Heriberto Cairo, Jacques Ramírez, Javier Mocarquer, Juan Albarracín, Juanita Cuéllar, Julia Stadler, Leonardo Valente Monteiro, Lorena Granja, Luiz Fernando Miranda, Marcelo Aranda, Maria Lois, Marina Praça, Marcelo Aranda Stortti, Mélanie Montinard, Pierre Vercauteren, Raphaella Lira, Rickson Rios Figueira, Rubens Duarte, Theotônio dos Santos, dentre muitos outros.

Queremos também destacar a nossa imensa gratidão em relação aos nossos parceiros como o LatITUDE Sul - plataforma de pesquisa que congrega quatro grupos do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (GRISUL, LABMUNDO, NEAAPE, OPSA) e o Grupo de Trabalho *Cooperação Sul-Sul e Modelos de Desenvolvimento* do Conselho Latino-Americano de Ciências Sociais (CLACSO), assim como em relação aos grupos com os quais colaboramos como o Núcleo Interdisciplinar de Estudos Migratórios (NIEM), o Núcleo de Estudos de Teoria Social e América Latina (NETSAL) do IESP/UERJ, o Centro de Análise de Instituições, Políticas e Reflexões da América e da África (CAIPORA) e o Grupo de Estudos em Educação Ambiental desde el Sur (GEASUR) da UNIRIO.

Para ilustrar o nosso livro, contamos com a contribuição generosa de Pavel Égüez, pintor e muralista equatoriano que, ao longo da sua carreira, tem realizado importantes contribuições para as lutas dos movimentos sociais da América Latina em prol da interculturalidade, da justiça, da paz e do respeito aos direitos humanos. Gostaríamos de agradecer sua valiosa colaboração e destacar que uma parte significativa da obra do autor pode ser visitada no Centro Cultural Casa Égüez (<http://casaeguez.com/>), localizado na cidade de Quito.

Finalmente, queremos agradecer também à equipe técnica de revisores e diagramadores que trabalharam nesta obra e permitiram a sua concretização com profissionalismo e qualidade.

# AMÉRICA LATINA

# 1

## NEOGOLPISMO E REVOLUÇÕES COLORIDAS:

### Uma revisão teórica sobre a instabilidade na América Latina

Mateus Mendes de Souza<sup>11</sup>

Daniel Máximo Goes de Lima<sup>12</sup>

#### INTRODUÇÃO

Este capítulo pretende responder à seguinte pergunta: como a academia brasileira vem enxergando as recentes crises institucionais e as revoluções coloridas, duas formas de analisar os mais recentes eventos de instabilidade política na América Latina? Nesse sentido, nosso objetivo é apresentar um panorama do estado da arte sobre as duas citadas formas de instabilidade.

Na primeira seção, analisaremos parte do que vem sendo produzido recentemente a respeito das crises e instabilidade na região no período que sucede a redemocratização. Para tanto, debateremos alguns trabalhos publicados, apresentando autores que se debruçam sobre o tema “instabilidade política” na América Latina, bem como as diferentes terminologias adotadas por cada um deles para abordar o assunto. Em seguida, analisaremos como o conceito

---

<sup>11</sup> Pesquisador do Grisul e mestrando em Ciência Política no Programa de Pós-graduação em Ciência Política da Unirio. Contato: [matusouza@gmail.com](mailto:matusouza@gmail.com).

<sup>12</sup> Pesquisador do Grisul e mestrando em Ciência Política no Programa de Pós-graduação em Ciência Política da Unirio. Contato: [maxi95mx@gmail.com](mailto:maxi95mx@gmail.com).

de “revoluções coloridas” vem sendo analisado na academia brasileira, de modo a demonstrar que existe uma lacuna sobre o tema na produção especializada brasileira.

## 1 A ONDA DE DESTITUIÇÕES NA AMÉRICA LATINA: UMA DISPUTA CONCEITUAL

Para os cientistas políticos, a onda de sucessivas destituições presidenciais na região não constitui exatamente um novo tópico de estudo. Desde a década de 1990, quando ocorrem os primeiros casos de quedas de presidentes durante o período de redemocratização da maioria dos países latino-americanos, o tema ganhou destaque na agenda de pesquisa dessa disciplina.

No entanto, a forma assumida por essas destituições em alguns casos mais recentes – em especial, Honduras (2009), Paraguai (2012) e Brasil (2016) – vem suscitando um novo debate no interior da ciência política brasileira: Afinal, os acontecimentos das mais recentes crises políticas podem ser lidos como novas formas de ruptura democrática?

Diante da continuidade das quedas de presidentes latino-americanos após a década de 1990, novos conceitos foram formulados na tentativa de compreender os elementos principais e as nuances dos novos casos ocorridos. Na academia brasileira, verificamos a emergência de dois eixos temáticos principais no debate a respeito do assunto: o eixo do chamado “*neogolpismo*” no qual, além desta última, se inserem expressões como “golpe institucional”, “golpeachment”, “ciclo político” e “golpe de Estado”; e o eixo da *Instabilidade Política*, onde são comuns os termos “crises institucionais”, “*impeachment*” e “juízo político”.

## 1.1 O neogolpismo e o fim do ciclo progressista na América Latina: como definir?

Segundo Pereira da Silva (2019), as mais recentes destituições presidenciais na região latino-americana se deram através da quebra das regras do jogo democrático, em um contexto de esgotamento de um projeto de redistribuição limitada de renda combinada com desenvolvimento “reprimarizante” e formação de espaços de integração regional, iniciado a partir da chamada “onda rosa”. Assim, para o autor, a derrubada de governantes progressistas eleitos nessa onda pode ser entendida como uma nova onda de neogolpismos na América Latina.

Diferente do modelo tradicional de golpe de Estado, que conta com a participação direta de militares por meio da força, os neogolpes, na definição de Pereira da Silva (2019, p. 93), “se processam através de interpretações distorcidas das instituições, em particular do mecanismo do *impeachment*”. Nessa linha, o neogolpismo abarcaria novas formas de golpe de Estado legais na aparência e que buscam seu processamento preferencialmente por meio de instituições vigentes e do cumprimento de ritos formais.

Tendência semelhante é observada por Coelho e Valente (2018, p. 72), para quem neogolpe é um fenômeno regional marcado como uma forma de destituição complexa cuja principal característica é a ausência do uso da força e a aparente manutenção da ordem institucional. Mais do que isso, seria um novo instrumento descoberto pelas elites insatisfeitas com governantes progressistas para depô-los em meio a um contexto internacional de fortalecimento e consolidação do modelo de democracia representativa e do voto popular, no qual rupturas bruscas por meio do uso da força, nos moldes da onda de golpismos latino-americanos dos anos 1950 e 1960, se tornam mais improváveis e de mais fácil condenação pela comunidade internacional.

Reis (2017), por sua vez, se aproxima dos argumentos apresentados por Coelho e Valente (2018) e Pereira da Silva (2019) ao ressaltar a flexibilização dos critérios para a instauração de processo de *impeachment*, operada pelos processos de deposição de Fernando Lugo, no Paraguai, e de Dilma Rousseff, no Brasil. Para o referido autor, essas deposições, além de representarem golpes parlamentares, devem ser lidas à luz de um contexto de ruptura democrática na América Latina, com tentativas de golpes, boicote a processos eleitorais e não-reconhecimento de derrotas eleitorais.

Por último, no seio desse primeiro eixo, Medeiros (2018) também enfatiza, tal como os demais autores já citados, a necessidade de se inserir as recentes quedas presidenciais na região latino-americana em um contexto regional mais amplo. O que explicaria a nova onda de deposições de governantes progressistas eleitos seria, então, o empenho das classes dominantes no continente frente à crise econômica internacional iniciada em 2008, de recuperar seu poder de classe, nem que para isso tivessem que sacrificar a institucionalidade vigente.

Com o esgotamento da possibilidade de equilíbrio entre mercado e ruas, tal como sugerido por Pereira da Silva (2019), processou-se uma substituição de um ciclo político progressista por um ciclo político neoliberal de caráter autoritário. Esse processo se traduz, para Medeiros (2018, p. 102-104), não apenas em “crises políticas agudas”, mas sobretudo em uma “disputa pelos sentidos do desenvolvimento capitalista no continente”.

## **1.2 A instabilidade e as crônicas crises políticas na América Latina: quais as suas bases?**

Os autores pertencentes ao eixo da *instabilidade política* sugerem uma outra chave para a interpretação das mais recentes derrubadas de presidentes democraticamente eleitos na América Latina, baseando-se na análise de casos particulares. É o que faz Gutierrez Mendes (2018), que aplicou à destituição de Dilma Rousseff os principais elementos do modelo teórico proposto por Perez-

Liñán para explicar a primeira onda de quedas presidenciais na América Latina. Para o primeiro, a ação direta do Poder Judiciário no contexto brasileiro, promovendo uma verdadeira judicialização da política e associando-se com o noticiário corporativo, constitui uma lacuna na explicação sugerida por Pérez-Liñán e contribuiu para uma associação direta entre o governante em exercício e escândalos de corrupção sob investigação.

Enxergando a persistência de alguns dos elementos sugeridos por Pérez-Liñán, Gutierrez Mendes (2018) observa que, no caso brasileiro, a queda abrupta de popularidade do Executivo, provocada por uma ampliação dos poderes de polícia de instituições de controle, serviu de estímulo para que um Legislativo fisiológico tivesse menos custos para se voltar contra o governo. Soma-se a isso o que o cientista político entende como uma “incapacidade do Estado de mitigar os efeitos da crise econômica” (GUTIERREZ MENDES, 2018, p. 269).

Em consonância com esse argumento, Viana, Carlomagno & Carvalho (2017) enxergam, no caso de Rousseff, o conflito com o ex-presidente da Câmara dos Deputados, Eduardo Cunha, como fator decisivo de instabilidade. Segundo os autores, ao engajar-se em um embate com Dilma Rousseff, Cunha incentivou uma mudança no comportamento do Legislativo, que passou a ser mais ativo em comparação com legislaturas anteriores. Somado à falta de traquejo político por parte da governante, isso teria aumentado, para os autores, a possibilidade de destituição com a debandada coletiva de partidos do chamado “centrão”, outrora governistas, para a oposição. Com base nisso, Viana, Carlomagno & Carvalho (2017) propõem uma explicação de caráter mais institucionalista para a queda de Rousseff.

Após sua reeleição em 2014, a presidente, que já possuía dificuldades em aprovar sua agenda perante a média parlamentar, passou a enfrentar ainda mais problemas em meio à maior fragmentação partidária desde a redemocratização do país, com 28 partidos com representação congressual e poder de barganha. Ao mesmo tempo, Viana, Carlomagno & Carvalho (2017) vão ao encontro das

conclusões de Mendes (2018) ao ressaltar o papel do Judiciário na consecução da queda de Rousseff, também por meio da judicialização da política. Para os primeiros, o ativismo judicial, no Brasil, marca a colonização da política por juízes e outros funcionários públicos em meio a um contexto de progressivo desgaste dos agentes políticos constituídos, iniciado nos anos 1990. Esse ativismo, ainda segundo Viana, Carlomagno & Carvalho (2017), não apenas aproxima os agentes judiciais do cidadão médio conforme ele os identifica como combatentes em uma cruzada moral, como também criminaliza a classe política.

Por fim, a tendência institucionalista observada pelos outros autores situados por nós no eixo da *Instabilidade Política* – em especial aquelas apontadas por Viana, Carlomagno & Carvalho (2017) – é reforçada pelas formulações de Kasahara & Marsteintredet (2018, p. 35), que ressaltam que quanto maior a fragmentação partidária, maior o risco de presidentes com apoio legislativo minoritário enfrentarem a oposição de maiorias congressuais e, assim, situações de imobilidade decisória. Eles apontam ainda que as frequentes quedas presidenciais na América Latina, região onde predomina o sistema presidencialista, indica uma capacidade institucional dos atores políticos em se adaptar à falta de soluções para as crises políticas. Diante da inexistência de mecanismos típicos de retirada de governantes em sistemas parlamentaristas, como o voto de desconfiança ou a possibilidade de convocação de novas eleições, esses atores políticos tendem a buscar soluções “extraconstitucionais” para lidar com as crises. A principal delas em tempos recentes, para os autores, seria o recurso do *impeachment*.

O viés institucionalista na explicação de Kasahara e Marsteintredet (2018) é reforçado na análise que fazem a respeito da responsabilidade pelo julgamento político. Segundo eles, nos sistemas presidencialistas latino-americanos é majoritariamente o Legislativo o Poder em cujas mãos repousa a prerrogativa de instauração e análise de processos de *impeachment*. Em decorrência disso, se torna praticamente impossível dissociar motivações políticas da apreciação das

acusações feitas contra o Executivo, o que inviabiliza, em última instância, o caráter técnico do processo.

### **1.3 Neogolpismo x instabilidade política na América Latina: similaridades e diferenças**

Em suma, entre os autores do eixo *neogolpista* predomina a percepção de que as mais recentes derrubadas de chefes de Executivos democraticamente eleitos representam novas formas de rupturas com a ordem democrática, nas quais se manifestam desde o esgotamento de um modelo de desenvolvimento capitalista adotado a partir da ascensão de líderes da “onda rosa” até o esforço de antigas elites econômicas e sociais em retomar o seu domínio em moldes condizentes com o novo arranjo da ordem internacional. Para os estudiosos do eixo da *Instabilidade Política* é dominante a ideia de que essas deposições estão relacionadas a brechas e insuficiências percebidas pelos atores políticos e agentes públicos nos desenhos dos sistemas políticos presidencialistas, confeccionados a partir da redemocratização da região latino-americana, e a alguns outros elementos já apontados anteriormente por Perez-Liñán, a saber, crise econômica, mídias fortalecidas e mobilizações de rua.

Exemplo dessa relação é a oposição entre as análises de Pereira da Silva (2019) e Kasahara & Marsteintredet (2018) sobre a queda de Dilma Rousseff no Brasil. Se para o primeiro essa destituição marcou uma ruptura com a ordem democrática constitucional a partir da condenação de uma presidente sem o cometimento de crime de responsabilidade, para os últimos esse processo é a expressão da maneira como um comum acirramento do conflito entre Executivo e Congresso, na América Latina, conduz à consolidação de uma maioria parlamentar capaz de afastar um presidente.

No entanto, isso não significa que não haja pontos de convergência significativos entre as análises oferecidas por autores posicionados em eixos opostos. O primeiro exemplo dessa relação encontrado por nós nessas literaturas

foi a percepção compartilhada entre Coelho & Valente (2018) e Kasahara & Marsteintredet (2018) sobre a superficialidade compartilhada por muitos dos textos constitucionais nas seções que versam sobre a instauração de processos de impedimento contra chefes do Poder Executivo. Para os quatro autores, ao não especificarem os atos que poderiam levar a um juízo político, as constituições da região permitem que os Legislativos possam adotar interpretações mais livres sobre o que representa um desrespeito à constituição.

Outro ponto de convergência entre autores dos dois eixos que devemos destacar são as conclusões similares a que chegam Reis (2017) e Kasahara e Marsteintredet (2018). Para os três, por trás de casos como o brasileiro existe a motivação clara em assegurar uma mudança de agenda ou *policy* do governo, sem ter que aguardar até que novas eleições sejam realizadas. Reis (2017) também compartilha com Viana, Carlomagno & Carvalho (2017) a preocupação com a recusa por parte de adversários derrotados em eleições em admitir a validade do resultado desfavorável proveniente das urnas como uma forma de acelerar a destituição de um governante impopular.

Entretanto, a percepção mais compartilhada entre os autores dos dois eixos é a de que a forma das novas destituições presidenciais na América Latina se assemelha muito a um voto de desconfiança, típico de países com sistemas parlamentaristas. Esse entendimento é compartilhado por Pereira da Silva (2019), Coelho & Valente (2018), Gutierrez Mendes (2018) e Kasahara & Marsteintredet (2018).

Para um panorama mais amplo e quantitativo das discussões sobre o assunto, é válido retornar às contribuições de Pereira da Silva (2019), que nos indica que nas revistas Qualis A1 e A2<sup>13</sup> predomina a ocorrência do termo “*impeachment*” para se referir às recentes quedas de governantes eleitos, e que não

---

<sup>13</sup> O Qualis Capes é um sistema utilizado para classificar a qualidade da produção científica dos programas de pós-graduação brasileiros. A1 e A2 contemplam periódicos de excelência internacional.

apenas a ciência política brasileira, como também a própria ciência política latino-americana pouco produziram sobre o assunto.

## **2 REVOLUÇÕES COLORIDAS: O QUE SÃO E COMO A ACADEMIA BRASILEIRA (NÃO) TRABALHA O TEMA**

“Revolução Colorida” é uma operação de mudança de regime ou golpe de Estado executado por uma combinação sistemática de métodos não violentos de ação política. Inicialmente circunscritas ao que fora o bloco socialista – Alemanha Oriental, 1989, e as Revoluções Veludo (Tchecoslováquia, 1989), Bulldozer (Sérvia, 2000), Rosa (Geórgia, 2003), Laranja (Ucrânia, 2004-2005) e Tulipa (Quirquístão, 2005) –, hoje possuem dimensão global (MENDES DE SOUZA, 2018).

Em 2005, com a Revolução dos Cedros (Líbano), elas chegam ao Oriente Médio, e se espriam a partir de 2010. A Revolução Jasmim (Tunísia, 2010-2011) marca o início da chamada Primavera Árabe. Para Moniz Bandeira (2013) e Visentini (2014), aqueles eventos foram um conjunto de revoluções coloridas.

Hoje nas mais diversas latitudes há instabilidades, mudanças de regime ou golpes de Estado aos moldes de revoluções coloridas: “na China, na Venezuela, no Irã (Verde), na Rússia, na Bielorrússia, em Mianmar e no Zimbábue, entre outros, ela (ainda) não atingiu seus objetivos” (VISENTINI, 2014, p. 140). No caso específico da América Latina, há também os casos da Nicarágua e do Brasil - Revolução Canarinho (MENDES DE SOUZA, 2019).

Em que pesem as especificidades de cada uma delas, há um conjunto de características que permite agrupar esses casos de modo a perceber que não se trata de eventos isolados, mas de um fenômeno sistêmico. As revoluções coloridas se assemelham em três campos: o processo, o objetivo e o envolvimento de personagens/instituições estadunidenses (MACKINNON, 2009; ORTEGA, 2009; MONIZ BANDEIRA, 2013; VISENTINI, 2014; KORYBKO, 2018; MENDES DE SOUZA, 2018).

No que concerne ao processo, há três aspectos a serem observados. O primeiro é que elas possuem uma espécie de manual, o livro *Da ditadura à democracia*, do cientista político estadunidense Gene Sharp (MONIZ BANDEIRA, 2013; KORYBKO, 2018). O livro explica como desafiar politicamente um governo e apresenta um catálogo com 198 métodos de ação não violenta (SHARP, 2010). Segundo, possuem uma estratégia diversionista: conduzem o observador a se deixar seduzir por suas aparências revolucionárias, perdendo de vista sua essência golpista. Não obstante resultarem de um metódico e detalhado planejamento, parecem ser um fenômeno espontâneo: de forma aparentemente inexplicável, a repercussão de um evento passa a mobilizar milhares, quiçá milhões de pessoas em um intervalo de tempo relativamente curto (MONIZ BANDEIRA, 2013; VISENTINI, 2014; KORYBKO, 2018).

Finalmente, elas são desencadeadas a partir de um acontecimento específico, que catalisa toda a energia acumulada nos preparativos da revolução. O acontecimento não precisa ser real, podendo ser uma suspeita, uma acusação ou mesmo algo “fabricado”. Também pode ser um evento cuja repercussão seja anabolizada. É a partir dele que o movimento tem início (KORYBKO, 2018).

As revoluções coloridas possuem objetivos internos e externos: imposição de uma agenda neoliberal e alinhamento aos Estados Unidos (MACKINNON, 2009; ORTEGA, 2009; MONIZ BANDEIRA, 2013; VISENTINI, 2014; KORYBKO, 2018; MENDES DE SOUZA, 2018).

Além disso, sua execução conta com a articulação da mídia (local e internacional), de ONGs, de *think tanks* e da diplomacia – oficial e paralela – dos Estados Unidos (ANABLE, 2006; WELT 2006; MACKINNON, 2009; ORTEGA, 2009; MONIZ BANDEIRA, 2013; KORYBKO, 2018). Essas instituições são as responsáveis por promover a guerra psicológica e formar uma “opinião pública” mais favorável à mudança de regime.

## 2.1 Revoluções coloridas e guerra híbrida

Como atualmente uma guerra convencional pode evoluir para uma guerra nuclear, os conflitos tenderam a tomar formas não convencionais. Dependendo da escola, podem ser chamados de guerra assimétrica, irregular, irrestrita, além dos limites ou guerra de quarta geração (G4G) (SIMIONI, 2011). Independentemente do nome que se adote, as guerras contemporâneas usam meios não militares para atingir seus objetivos. Entre eles, destacam-se as operações psicológicas, cuja prevalência se deve à percepção nas doutrinas militares de que hoje o mais importante é atingir o moral do adversário. Daí a centralidade da guerra psicológica (SIMIONI, 2011; KORYBKO, 2018).

Além disso, as G4G rompem com três outros paradigmas. Instalações militares ou da infraestrutura cedem a prioridade para a população do território, alvo das operações psicológicas. Não se distingue civis e militares: a população em geral passa a ser alvo; por outro lado muitas das operações passam a ser executadas por civis (hackers, intelectuais, jornalistas, servidores do próprio Estado alvo, agentes econômicos etc.). Finalmente, subvertem a ideia de distinção entre guerra e paz: ocorrerem de modo tão dissimulado que o Estado alvo e a sociedade internacional não percebem que uma guerra está em curso (SIMIONI, 2011).

A doutrina da G4G ganha materialidade na guerra híbrida, a qual possui dois pilares. Um é a guerra não convencional: piloti militar da guerra híbrida que visa promover a troca de regime ou de governo por meio de um golpe rígido. Geralmente, ela irrompe em um cenário já desestabilizado por uma revolução colorida. Todavia, nem toda revolução colorida evolui para uma guerra não convencional (KORYBKO, 2018).

A revolução colorida visa promover um golpe de Estado de forma branda. Para tal, seus executantes debilitam a liderança do Estado e do grupo político que ele ocupa, comprometendo sua capacidade de reação. A dissimulação é

fundamental para que o evento ganhe uma aparente espontaneidade, que é uma das suas melhores armas, afinal, as forças nacionais (sejam elas o poder civil ou as Forças Armadas) têm dificuldade para perceber que há um ataque externo. E, em geral, quando o conseguem, significativos segmentos da sociedade já não depositam mais credibilidade junto ao grupo político que esteja no governo (idem).

## 2.2 As revoluções coloridas na academia brasileira

Não obstante a relevância do tema para as relações internacionais, o tema “revoluções coloridas” vem recebendo pouca atenção da academia brasileira. No Catálogo de Teses e Dissertações da CAPES, há somente três referências: *Cores da mudança? As Revoluções Coloridas e seus reflexos em política externa*, de Felipe Afonso Ortega, 2009; *Matryoshka Putina: masculinidades, segurança e fronteiras na Rússia*, de João Victor Pinto Dutra, 2015; e *Geopolítica russa no mundo assimétrico pós-Guerra Fria em relação aos Estados Unidos*, de Rosiane Martins dos Santos, 2016. Cumpre duas observações: apenas a dissertação de Ortega tem as revoluções coloridas como centro da pesquisa; não há nenhum trabalho sobre o tema desenvolvido em nível de doutorado.

No Portal de Periódicos da CAPES, também aparecem somente três referências: *08/08/08: a política externa chinesa num momento de “paz e guerra”*, de Wilson Tadashi Muraki Júnior, 2008; *Estados Unidos e Rússia: Convergência e Divergência Geopolítica (1989-2016)*, de Cristina Soreanu Pecequilo e Alessandra Aparecida Luque, 2016; e *Documentos de Política Externa e de Segurança da Rússia após 2014: principais mudanças e implicações*, de Larlecianne Piccolli e Augusto Cesar Dall'Agnol, 2018.

A ferramenta de pesquisa Google Acadêmico retorna com 246 resultados, sendo que apenas três trazem o termo “revoluções coloridas” no título. Ainda que o resultado de 246 indicações possa parecer um bom índice, essa impressão

se desfaz quando descobrimos que o termo “primavera árabe” (espécie do gênero revolução colorida) possui 5.940 indicações, sendo 140 no título.

Cumpramos observar que essas três ferramentas de pesquisa não conseguem abarcar todo o trabalho dos acadêmicos brasileiros, uma vez que a produção editorial não é acessada por elas. Todavia, levando em conta que, no campo das Humanidades, há um diálogo entre o que se produz na academia e o que as editoras publicam, é plausível presumir que no mercado editorial o tema não esteja recebendo um tratamento muito diferente ao da academia.

Finalmente, uma busca na internet pelo termo “revoluções coloridas” traz dezenas de milhares de resultados. Nesse tipo de pesquisa, aparecem citações em entrevistas, artigos em sites, (sub) títulos de livros etc. Nesse caso, não há como proceder duas distinções importantes para nossa análise: o que é produção de pesquisadores brasileiros ou estrangeiros; o que é um artigo dedicado ao tema ou apenas uma citação do termo. Portanto, a dimensão desse resultado de busca não desautoriza nossa observação de que o tema não vem recebendo atenção dos pesquisadores brasileiros.

Julgamos curiosa essa pouca atenção pela academia brasileira, haja vista sua relação com algumas das principais mudanças recentes na geopolítica na América Latina. No caso da Nicarágua, em 2019, Igor Fuser aborda o tema em *Golpismo nicaraguense tira a máscara*. Já sobre a Venezuela, Paulo Fagundes Visentini (2014) afirma que a instabilidade vivida naquele Estado segue o modelo de uma revolução colorida.

Finalmente, a Revolução Canarinho (Brasil). Pelo menos desde 2016, já há quem relacione a crise brasileira com uma revolução colorida, como Pepe Escobar, *O Brasil no epicentro da Guerra Híbrida*, e Kátia Gerab Baggio, *Entre 2013 e 2016, das ‘jornadas de junho’ ao golpe*. Em 2018, Mateus Mendes de Souza, publicou *Revoluções coloridas e o golpe no Brasil em 2016* – primeiro trabalho avaliado por pares a relacionar o golpe de 2016 a uma revolução colorida – e em 2019 *Entre semelhanças e variações, Brasil sob ataque e A Revolução Canarinho*.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este capítulo objetivou, na primeira seção, demonstrar como as explicações oferecidas pelos estudiosos da temática em destaque podem ser inseridas em dois grandes eixos temáticos. Enquanto para os autores do eixo que recorre à ideia de “*Neogolpismo*”, as recentes deposições presidenciais na região são expressões de uma ruptura democrática, relacionada a conflitos de classe, para os pesquisadores do eixo de Instabilidade Política predomina a percepção de que o presidencialismo latino-americano possui brechas que são percebidas e exploradas eficientemente por diversos atores sociais.

No tocante ao tema “*revoluções coloridas*”, não obstante a relevância do tema para o desenvolvimento político e no desenrolar de crises recentes – e até mesmo atuais – em nossa região, mostramos que há uma lacuna na produção científica brasileira a seu respeito. Almejamos com esse trabalho poder estimular o interesse de outros pesquisadores sobre o tema.

Quer na sistematização do conhecimento já acumulado sobre os neogolpes, quer na demonstração de que na academia não se tem dado a atenção que julgamos devida às revoluções coloridas, esperamos ter contribuído para a produção de conhecimento acerca da instabilidade que marca a América Latina enquanto escrevemos.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANABLE, D. The role of Georgia’s media – and Western aid – in the Rose Revolution. *Press Politics of Harvard University*, v. 11, n. 3, p. 07-43, 2006.

COELHO, A.L; VALENTE, L. Retorno da Direita na América Latina: Estratégias Institucionais e Neogolpismo. *Nuevos Desafíos Democráticos Latinoamericanos em Perspectiva Comparada*, 2018.

KASAHARA, Y.; MARSTEINNTREDET, L. Presidencialismo em crise ou parlamentarismo por outros meios? *Impeachments presidenciais no Brasil e na*

América Latina. Revista de Ciências Sociais. Fortaleza, v. 49, n. 1, p. 30-54, mar./jun., 2018.

KORYBKO, A. Guerras híbridas: das revoluções coloridas aos golpes. São Paulo: Expressão Popular, 2018.

MACKINNON, M. The new cold war: revolutions, rigged elections and pipeline politics in the former Soviet Union. Toronto, 2009.

MEDEIROS, J. Regressão democrática na América Latina: do ciclo político progressista ao ciclo político neoliberal e autoritário. Revista de Ciências Sociais. Fortaleza, v. 49, n. 1, p. 98-165 mar./jun., 2018.

MENDES, G.G. O impeachment de Dilma Rousseff e a instabilidade política na América Latina: a aplicabilidade do modelo de Perez-Liñan. Revista de Ciências Sociais. Fortaleza, v. 49, n. 1, p. 253-278 mar./jun., 2018.

MENDES DE SOUZA, M. Revoluções coloridas e o golpe no Brasil em 2016. Terra Livre, São Paulo, Ano 33, vol. 2, n. 51, p. 16-53, jul./dez., 2018.

MONIZ BANDEIRA, L.A. A Segunda Guerra Fria: Geopolítica e dimensão estratégica dos Estados Unidos – Das rebeliões na Eurásia à África do Norte e ao Oriente Médio. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2013.

ORTEGA, F.A. Cores da mudança? As Revoluções Coloridas e seus reflexos em política externa. 2009. 139 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Relações Internacionais, PUC-SP, São Paulo, 2009.

REIS, G.S. O Golpe de Estado de 2016 e a Ditadura Vigente no Brasil. Temerosas Transições: ensaios sobre o golpe recente no Brasil. Cruz do Sul: Essere nel Mondo, 2017, p. 20-36.

SHARP, G. Da ditadura à democracia: uma estrutura conceitual para a libertação. 4ª ed. São Paulo: The Albert Einstein Institution, 2010.

SILVA, F.P. da. América Latina em seu Labirinto: Democracia e Autoritarismo no século XXI. Ed. Ponteio, 2019.

SIMIONI, A.A.C. Uma visão da evolução das guerras modernas: a ameaça da guerra cibernética no conflito de quarta geração. Revista Marítima Brasileira, v. 131, n. 1, p. 202-221, 2011.

VIANA, J.P.S.L.; CARLOMAGNO, M.C; CARVALHO, V.R. Impasses da Democracia Brasileira: Presidencialismo de Coalizão, impeachment e crise institucional. Temerosas Transições: ensaios sobre o golpe recente no Brasil. Cruz do Sul: Essere nel Mondo, 2017, p. 48-66.

VISENTINI, P.F. O Grande Oriente Médio: da descolonização à assim chamada Primavera Árabe. Rio de Janeiro: Elsevier, 2014.

WELT, C. Georgia's Rose Revolution: from regime weakness to regime collapse. In: BUNCE, Valerie J.; McFAUL, Michael; STONER-WEISS, Kathryn. Democracy and authoritarianism in the postcommunist world. New York: Cambridge University Press, 2006, p. 155-188.

# 2

## AS CIDADES COMO NOVOS *LÓCUS* DOS CONFLITOS CONTEMPORÂNEOS: Uma análise da violência urbana na América Latina

Guilherme Ribeiro Faria Rodrigues<sup>14</sup>

### INTRODUÇÃO

Desde o final do século passado, um número significativo de cidades da América Latina vem testemunhando um constante crescimento nos seus índices de violência urbana. Mesmo que a criminalidade urbana crônica seja um fenômeno concreto que atinja substancialmente as cidades do Sul Global, é na região da América Latina que esse fenômeno vem ocorrendo com maior peso em termos de mortes violentas (UNODC, 2019). Atualmente a América Latina representa apenas 13% da população mundial ao passo que concentra 37% das taxas de homicídios do planeta (UNODC, 2019). Entre os anos 2000 e 2016 mais de 2,5 milhões de latino-americanos foram vítimas de assassinatos, significando uma média de 156 mil homicídios por ano na região (MUGGAH e TOBÓN, 2018).

Com os níveis endêmicos de violência e criminalidade urbana que os países latino-americanos presenciam diariamente, os dados apontam que na

---

<sup>14</sup> Graduado em Relações Internacionais pela IBMR-*Laureate* e graduando em Ciência Política pela Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO) e pesquisador do grupo de pesquisa em Relações Internacionais e Sul Global (GRISUL).

América Latina, ao oposto das demais regiões do planeta, as taxas médias de homicídios vêm crescendo (VILALTA, 2017). As projeções sobre criminalidade violenta estipulam que caso não se tomem medidas imediatas para a reversão desse cenário, a taxa regional de assassinatos pode saltar de 21 para 35 por 100 mil habitantes em 2030, sete vezes maior que a média mundial. (VILALTA, 2017).

Os níveis epidêmicos de violência urbana na América Latina vêm chamando atenção de especialistas em conflitos e paz em toda a parte do mundo (MOSEER e MCILWAYNE 2005; BRICEÑO-LEON 2002) assim como moldando novas agendas de pesquisas em Relações Internacionais (MIKLOS, 2015). Os concentrados padrões de criminalidade urbana comprovadamente vêm afetando diversas áreas do desenvolvimento das cidades do Sul Global, assim como colocando em risco a paz e a segurança internacional (CS-ONU, 2010).

Desde início dos anos 1990 e começo dos anos 2000, pesquisadores e especialistas envolvidos nos debates dos novos padrões de conflito introduziram profundas alterações nas referências de análises na conflitualidade internacional (DUFFIELD, 2001; KALDOR, 1999; MULKHER, 2003), assim como posteriormente adotaram a dimensão urbana dos conflitos contemporâneos dentro das Relações Internacionais (SHAW, 2001). Como aponta Oliveira (2017), existe uma ampla literatura que vem sendo produzida sinalizando a intensificação da violência e da militarização nos grandes centros urbanos dentro de um quadro de relativo declínio das guerras estruturadas entre unidades nacionais, produzindo conceitos como: Guerras Urbanas (BEALL, 2006), Novíssimas Guerras (MOURA, 2005) e Cidades Frágeis (MUGGAH, 2014). Mesmo essas agendas possuindo suas particularidades, um dos pontos que move essa literatura é a constante observação da intensificação da violência armada e o crescente processo de militarização das grandes metrópoles dentro de um quadro de relativo declínio das guerras entre Estados (OLIVEIRA, 2017).

Fundamentando nesse debate, esse capítulo se propõe a fazer uma reflexão crítica acerca do papel da violência urbana nas análises dos novos

padrões de conflitualidade violenta. Embora os países na América Latina se encontrem formalmente em paz, o que leva a região a uma condição de marginalidade dentro das teorias e narrativas de construção da paz, é nas cidades latino-americanas que as maiores taxas de homicídios do planeta estão concentradas. Segundo Moura (2005), essa problemática colocaria a região como palco das novíssimas guerras, onde se constata uma escala cada vez mais intensa de violência em pequenos espaços urbanos, porém com consequências cada vez mais globais.

A situação periférica na qual se situa a América Latina nos estudos da Segurança e Paz patrocina o obscurecimento do fenômeno da violência em diversas cidades no debate da construção da paz, e, ao mesmo tempo, reforça teses da região como naturalmente pacífica, de não guerra ou paz híbrida (HERZ, 2010; HOSLTI, 1996; KACOWICZ, 1995; BATTAGLINO, 2012). Dessa forma entende-se que a incorporação dos debates da violência urbana e a compreensão das cidades como novo *locus* da conflitualidade contemporânea revelam dinâmicas relevantes para os estudos de paz e conflito que o olhar estadocêntrico não permite aprofundar.

## 1 OS NOVOS CONFLITOS

Nos anos posteriores ao final da Guerra Fria, alguns analistas expressaram grande otimismo em torno da obtenção da paz mundial com o fim do conflito bipolar, sendo abruptamente interrompido com o surgimento de uma série de novos padrões de conflitos internos e regionalizados que ocorreram majoritariamente em países do Sul Global, como o agravamento da violência étnica na Bósnia (1992-1995), o genocídio em Ruanda (1994), e o assassinato de 43 capacetes azuis na Somália (1993).

De acordo com Wallensteen e Sollenberg (1997), durante o período compreendido entre 1989 até 1996, existiram 101 conflitos armados em 68

diferentes partes do planeta. Dos 101 ocorridos, somente seis eram entre Estados (WALLENSTEEN e SOLLENBERG, 1997). Nos primeiros anos da década de 1990, havia 56 conflitos armados, aumentando para 68 logo em 1992 (NASSER, 2012). Quer dizer, junto à emergência de diversos conflitos intraestatais, houve um declínio significativo dos conflitos interestatais.

Tais fenômenos impuseram novos desafios analíticos e conceituais às Relações Internacionais, e em especial a uma crescente agenda de pesquisadores em estudos de paz e segurança (MIKLOS, 2015), levando alguns acadêmicos a identificar nesses conflitos contornos e padrões diferentes de violência organizada quando comparado com os dos últimos cem anos (DUARTE, 2014).

No bojo desse fenômeno surgiu a corrente teórica das “novas guerras<sup>15</sup>” elaborada por Mary Kaldor em sua obra *New and Old Wars: Organized Violence in Global Era* (1999). O argumento central defendido por Kaldor orbita em torno de um novo tipo de violência organizada que surge na década de 1990, que vem a contrastar com um modelo de guerra interestatal de matriz vestefaliana. O termo “novas” é designado para contrastar com um modelo de construção centralizada, racionalizada, hierarquicamente orientada e territorial da guerra que caracterizava o Estado moderno (KALDOR, 1999). Ao contrário desse modelo, os novos padrões de conflitualidade que emergem nessa década seriam compostos por aspectos transnacionais e um *modus operandi* substancialmente distinto.

Em tais padrões, a observação de conflitos cada vez mais descentralizados, sem objetivos, métodos, temporalidade ou espaços bem definidos (SAINT-PIERRE e MEI, 2010), envolvendo uma rede transnacional de atores privados, agentes estatais ou não estatais permaneceram no centro do debate sobre a

---

<sup>15</sup> Embora esse texto reconheça a importância do termo “Novas Guerras” para a agenda de pesquisa nas modalidades de violência organizada que emergiram ao final da Guerra Fria, não é objetivo alongar exaustivamente o debate se as “Novas Guerras” possuem características distintas o suficiente que possam se distinguir do modelo das “Velhas Guerras” proposto por Clausewitz ou não possuem nada de novo. Para tal, já há trabalhos que cumprem com esse objetivo (SAINT-PIERRE e MEI, 2010).

segurança internacional no início do século XXI (KALDOR, 1999; 2013; DUFFIELD, 2001). Por esse motivo, as novas guerras reuniriam tanto aspectos de guerras convencionais, como violação aos direitos humanos e crime organizado.

Sobre essa descentralização dos atores, métodos e redes transnacionais, Herfried Münkler pondera:

A guerra clássica entre Estados, que caracteriza ainda os cenários da Guerra Fria, parece ter-se convertido em um modelo em desuso: Os Estados abdicaram de sua condição de monopolizadores fácticos da guerra e, em seu lugar, apresentam-se cada vez com mais frequência atores paraestatais, em parte privados, para os quais a guerra se converteu em constante campo de atividade (MÜNKLER, 2005 apud MEI e SAINT-PIERRE, 2010).

Por seu aspecto transnacional, as novas guerras, além de envolver uma complexa rede descentralizada de atores que transcendem ao Estado, deixariam de apresentar caracterizações precisas no que diz respeito a definição de conflitos interno/externo, local/global, estatal/não estatal como apresentavam os modelos de matriz vestefaliana. Ao contrário, as caracterizações binárias de territorialidade e agentes envolvidos que antes eram mutuamente excludentes, passam a estruturar o conflito no século XXI.

Junto à tentativa de entender as características das novas guerras, essa corrente teórica também enfatiza a necessidade de compreender as estruturas socioeconômicas que condicionariam as diferentes ações intimamente associadas à globalização (NASSER, 2012). Com o progressivo aceleração dos processos de transnacionalização de capitais, bens e pessoas, criou-se um contexto de interconectividade global operado sob a lógica de integração e fragmentação do sistema internacional (DUARTE, 2014; DUFFIELD, 2001; MIKLOS, 2015; KALDOR, 1999).

Observaram-se assim, diversos pontos de fratura entre aqueles que participavam nas redes transnacionais e aqueles que eram excluídos dos processos globais, criando maior incidência desses conflitos nos pontos divisórios que traduziam novas marginalidades como o Leste-Europeu, África e partes da Ásia (MEI e SAINT-PIERRE, 2010).

Apesar das diversas críticas aos teóricos das novas guerras, seu enfoque sociológico abriu uma importante área de pesquisa e levantou novas questões da natureza dos conflitos violentos, permitindo situá-las em um contexto sócio-histórico mais amplo em que vincula formas cambiantes de violência com a transformação da modernidade (NASSER, 2012).

Parte importante dessa agenda de pesquisa avançou durante os anos finais da década de 1990 e início dos anos 2000 para introduzir o elemento urbano nas novas modalidades de violência. Segundo essa agenda, é nas cidades onde as marginalidades e centralidades contemporâneas tomam forma, assim como os novos desafios da governança global, em um sistema internacional cada vez menos organizado em torno do Estado nação (SASSEN, 2010). Dessa forma, termos como Guerras urbanas (BEALL, 2006), Novíssimas guerras (MOURA, 2005), ou Cidades frágeis (MUGGAH, 2014) passaram cada vez mais a compor o léxico dessa emergente comunidade de pesquisadores<sup>16</sup>.

Pioneiro na corrente teórica que sublinha a dimensão urbana dos conflitos contemporâneos, Martin Shaw (2001) observa que as modalidades de violência que estruturam as novas guerras possuem um caráter antiurbano. As cidades representam uma cultura cosmopolita, plural, onde novas identidades e diversidades ganham forma, ao mesmo tempo, surgem movimentos de resistência a esse pluralismo identitário manifestado pelas limpezas étnicas ocorridas em cidades do leste europeu durante o conflito na Bósnia (SHAW, 2001). Esse processo de extermínio da cultura cosmopolita urbana foi identificado como urbanicídio, uma forma de genocídio que define as cidades, sua cultura e suas comunidades e como alvos.

Como colocado por Miklos (2015), as contribuições de Shaw (2001) foram precedidas pelos ataques terroristas de 11 de setembro de 2001, impactando a

---

<sup>16</sup> Ainda que essa agenda possua suas particularidades, abrangendo elementos desde terrorismo global, criminalidade transnacional até as revoltas e primaveras ocorridas no mundo árabe, todas essas bibliografias orbitam a ideia de que os conflitos contemporâneos estão migrando para as cidades.

literatura significativamente e engajando a mobilização dos agentes envolvidos no conflito. Paralelamente, criou-se a necessidade de incluir o debate dos Estados falidos, do subdesenvolvimento, da pobreza, do crime organizado e da desigualdade nas agendas de segurança e conflitos por parte das organizações internacionais, ONGs, Agências da Organização das Nações Unidas (ONU), etc., de forma a prevenir a reincidência dos conflitos e a organização de grupos terroristas que poderiam colocar em risco a paz e a segurança internacional (DUFFIELD, 2001). Assim, grande parte dos países em desenvolvimento que não necessariamente figuravam-se em conflitos violentos, mas apresentam elevadas taxas de homicídios, falência do Estado na promoção de serviços básicos ou violação aos direitos humanos, passaram a ser objetos de pesquisas em segurança (MUGGAH, 2014).

Nesse sentido, a agregação dos estudos em segurança e conflitos com os processos de marginalização nas cidades de países no Sul Global começaram a ganhar contornos relevantes à dinâmica das Relações Internacionais. O termo “Novíssimas Guerras” utilizado por Tatiana Moura (2005) parece ser amostra importante desse esforço. O ponto central da argumentação promovida por Moura diz respeito à emergência de um novo tipo de conflitualidade violenta com características, atores e estratégias específicos, que se manifesta em micro-espços urbanos de países que vivem oficialmente em paz (MOURA, 2005).

Por terem como palco os microterritórios urbanos de países em desenvolvimento que se encontram em um estado de paz formal, esses contextos são marginalizados pelas teorias e narrativas de segurança internacional e construção da paz (MOURA, 2005). Importante exemplo dessa aferição é a ausência da América Latina nos debates desses novos padrões de conflitualidade. Como colocam Buzan e Hansen (2010) sobre a gênese dos Estudos de Segurança Internacional, a América Latina, por não possuir crises militares nem centralidade estratégica, atraia pouco interesse dentro dos estudos de segurança internacional (BUZAN e HANSEN, 2010).

No entanto, como considera Ferreira (2017), grande parte da literatura sobre paz na América Latina é fortemente associada em uma abordagem estadocêntrica, obscurecendo dinâmicas de conflitos internos relevantes. Sobre isso, Moura (2005) coloca que:

Se nos centrarmos única e exclusivamente na dimensão interna, pouco mais veremos do que um cenário de criminalidade hiper-concentrada, sem objetivos políticos. Mas se compreendermos os impactos destes fenômenos locais no contexto internacional, veremos que estamos perante a emergência de conflitos de tipo novo, disseminados à escala global (MOURA, 2005).

Nesse contexto, a América Latina surge como um espaço relevante da manifestação desses novos padrões de conflitos hiperconcentrados em micro-territórios urbanos – em grande parte pontos divisórios entre periferias e zonas de maior renda.

“A América Latina é hoje palco expressivo desse novo tipo de violência (...). Ele emergiu nos anos 80 e 90 e resulta da combinação de diversos elementos: a persistência de elevados níveis de desigualdade social, as taxas baixas ou negativas de crescimento econômico, o elevado índice de desemprego e de emprego precário, o rápido crescimento das grandes cidades assim como a crescente disponibilidade de armas de drogas e pequenas armas etc. (...). (MOURA, 2005).

Apesar de não testemunhar conflitos violentos de grande magnitude há mais de um século, a região é a mais violenta do planeta, marcada por uma taxa de homicídios sete vezes maior que a média mundial (MUGGAH e TOBÓN, 2018). Ao mesmo tempo, é a região mais urbanizada do planeta com mais de 80% de seus habitantes vivendo em grandes, médios ou pequenos centros urbanos (UNHABITAT, 2012). Ainda, as elevadas taxas de criminalidade auxiliariam na reprodução dos ciclos de violência estrutural<sup>17</sup> (MOURA, 2005; FERREIRA, 2019).

---

<sup>17</sup> A teoria estrutural da violência desenvolvida no cerne dos Estudos da Paz pelo seu fundador Johan Galtung foi criada pela tentativa de observar outros tipos de violência onde não necessariamente haveria um sujeito praticando de forma direta ou fosse cometida esporadicamente por assimetrias das estruturas sociais, políticas ou econômicas. Ao contrário, a violência estrutural designa uma forma não direta de violência que atinge uma quantidade abundante de pessoas ou grupos sociais e é promovida sistematicamente em estruturas sociais desiguais de uma sociedade (GALTUNG, 1969). Dessa forma, a noção de violência estrutural colocaria em progresso a reprodução dos ciclos de violência direta contra grupos vulneráveis

Ou seja, haveria um ciclo de reprodução da violência onde as assimetrias sociais manifestadas através da desigualdade, pobreza, urbanização caótica e violência promovidas pelo Estado seriam ambos os motivadores e consequência da violência (FERREIRA, 2019).

Tais padrões acionam as particularidades dessa agenda de pesquisas em vista a compreender a potencialidade que a dimensão urbana possui nas dinâmicas dos conflitos contemporâneos no Sul Global. Uma vez que se definem os rostos e as espacialidades aonde esses conflitos vêm ocorrendo, é responsabilidade de uma já estabelecida, porém incipiente comunidade de pesquisadores do Sul Global, revelar as dinâmicas entre cidades e conflitos na contemporaneidade.

## 2 VIOLÊNCIA URBANA NA AMÉRICA LATINA

Desde a segunda metade dos anos 1980, a América Latina vem observando um acentuado crescimento nas taxas de homicídios (UNODC, 2019). Segundo o último relatório *Global Study on Homicide* do Escritório das Nações Unidas para Drogas e Crime, a América Latina possui 13% da população mundial ao passo que concentra 37% dos homicídios mundiais, fazendo a região a mais violenta do planeta (UNODC, 2019). Somente no ano de 2017, houve 173 mil mortes na região, significando 17.2 assassinatos por cem mil habitantes, quase três vezes maior que a média mundial de 6.1 homicídios.

Ainda, como apresentado pelo relatório *Citizen Security* do Instituto Igarapé, dos 20 países mais homicidas do mundo, 17 estão localizados na América Latina, assim como 43 das 50 cidades mais violentas. Ainda, a região também observa um crescimento de suas taxas de homicídios em 3,7% por ano, três vezes o crescimento populacional de 1,1% (MUGGAH e TOBÓN, 2018). No

---

assim como fortificaria as condições para a reprodução dos mecanismos da violência (desigualdades de oportunidades, injustiças sociais, racismo estrutural).

mesmo relatório, Brasil, Colômbia México e Venezuela aparecem no topo da lista de países mais violentos em termos de homicídios absolutos na América Latina, o que no total representa 25% de todos os assassinatos do planeta. Dado as altas concentrações de homicídios na região, Vilalta (2015) elaborou um estudo sobre as dinâmicas das taxas de mortalidade violenta dos anos 2000 com projeções para 2030, onde foi possível prever que as vigentes taxas de 21,5 homicídios no período de 2015 possam chegar a 39,6 em 2030, sete vezes a média mundial. De fato, quando considerado a média global as taxas de homicídios vem declinando em diversas regiões, de um pico de 7.4 por cem mil em 1993 para 6.1 em 2017.

Cabe ressaltar ainda a vulnerabilidade de certos grupos sociais. Homens jovens entre 15 e 29 anos estão entre os principais conjuntos vulneráveis de maneira geral. Esse grupo representou uma taxa de 64 homicídios por 100 mil habitantes em 2016, números muito desproporcionais quando comparado com os de outras idades na região e no mundo (UNDOC, 2019). Ainda, a região apresenta as taxas de assassinatos mais desiguais do planeta considerando homens e mulheres, (JAITMAN, 2015), sendo 31,2 para homens e 3,6 para mulheres por cem mil habitantes (UNDOC, 2019.).

Sobre a concentração de criminalidade na região, Imbusch, Misse e Carrión (2011), apontam como a violência foi agudamente inserida no processo de construção dos Estados e identidades nacionais dos países da região. As construções históricas e institucionais dos processos de colonizações, guerras de independência, escravidão e as ditaduras dos anos 1960 promoveram significativo impacto na formação das unidades nacionais (IMBUSCH, MISSE e CARRIÓN, 2011). Esses processos históricos, conjuntamente aos fatores sociais como os altos índices de desemprego, desigualdade, rápida urbanização, fácil acesso a armas de fogo, entre outros, teriam contribuído significativamente para o atual estágio da violência na região (FERREIRA, 2019).

Dessa forma, é possível considerar que América Latina, mesmo apresentando as maiores taxas de homicídios do planeta, seja uma zona de paz,

não guerra ou de paz híbrida? (HERZ, 2010; HOSLTI, 1996; KACOWICZ, 1995; BATTAGLINO, 2012). É comumente sabido que mortes por homicídios matam mais do que conflitos armados e terrorismo juntos - as 464 mil vítimas de homicídios passam os 89 mil mortos em conflitos armados e os 26 mil mortos por atos terroristas em 2017 - (UNODC, 2019). Ademais, como observado por Briceño-Leon (2002), na região encontram-se mais mortes na calma da paz quando comparado com as tormentas da guerra (BRICEÑO-LEON, 2002). Alguns especialistas e correntes teóricas vêm atualmente produzindo importantes trabalhos que destacam a inadequação da literatura sobre segurança e paz, considerando os altos índices de violência e homicídios na região (MOURA, 2005; FERREIRA, 2017).

Não obstante, as considerações de Saint-Pierre e Mei (2013) são relevantes para entender essa contradição, ao apontarem que grande parte da literatura de segurança e paz possui influência linguística e cultural inglesa e norte-americana, representando uma perspectiva epistêmica orientada pela cultura, valores e interesses das metrópoles colonialistas (SAINT-PIERRE e MEI, 2013). Complementando Barkawi e Laffey (2006), criticam que os estudos de segurança estão amplamente centrados em categorias europeias - como o Estado, o Sistema Internacional e a Soberania. Assim, dinâmicas relevantes que ocorrem no Sul Global são exaustivamente alocadas em categorias analíticas eurocêntricas, promovendo a incompreensão de diversos fenômenos para a política internacional (BARKAWI e LAFFEY, 2006).

No contexto da América do Sul, as doutrinas de segurança têm historicamente privilegiado o Estado como objeto referente, adotando uma perspectiva da literatura de estudos estratégicos sustentado pelos pressupostos ontológicos do realismo político (HERZ, 2010). Segundo essa literatura, contextualizada na rivalidade bipolar e o conflito nuclear da Guerra Fria, as preocupações de segurança teriam fundamentalmente uma dimensão externa, privilegiando o Estado e suas capacidades militares (BUZAN e HANSEN, 2009).

Dessa forma, dinâmicas importantes de violência interna aos Estados como crime organizado e tráfico de drogas são invisibilizadas em teorias e práticas de segurança, possibilitando a reprodução de narrativas de categorização da região como não guerra (HOLSTI, 1996), zona de paz (KACOWICZ, 1995) ou paz híbrida (BATTLAGLINO, 2012) visto a ausência de conflitos estatais de grande magnitude na região.

Pelo florescimento da democracia e do crescimento em todos os países da América do Sul, acompanhado pelas recentes crises fronteiriças na região, Battlaglino (2012) sugere que a América Latina passa por um período de paz híbrida. Quer dizer, haveria uma baixa possibilidade de conflito armado devido ao florescimento das democracias e da estabilidade econômica mesmo enquanto algumas tensões fronteiriças permaneceriam ativas na região andina, como o caso envolvendo o Equador, a Colômbia e Venezuela, e na região do Cone Sul, com as disputas de fronteiras marítimas entre Chile e Peru em 2005 (BATTLAGLINO, 2012). Na mesma linha Kacowitz (1995) argumenta a favor da existência de uma zona de paz na região, mesmo reconhecendo as dinâmicas de criminalidade interna e os problemas fronteiriços.

Percebe-se, portanto que a literatura de paz na América Latina é amplamente baseada na ideia de Estado nação, obscurecendo práticas internas violentas nos discursos de paz e segurança (FERREIRA, 2017). Argumenta-se, no entanto, que uma reinterpretação da ideia de conflito e paz na região – de forma a compreender as dinâmicas de criminalidade urbana – pode contribuir para a percepção de dinâmicas importantes em estudos de segurança.

As novas dinâmicas dos conflitos contemporâneos colocam limites e insuficiências a conceitos e narrativas que fundamentaram a literatura de segurança moderna. A atualidade da conflitualidade urbana na América Latina implica novos desafios teóricos e práticos às comunidades epistêmicas da região, assim como consistem em uma oportunidade única de descentralizar o conteúdo da literatura de conflito à ótica daquilo que se produz no Sul Global.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os fenômenos da globalização e da transnacionalização promoveram profundas mudanças nas Relações Internacionais e nas estruturas de autoridade, reposicionando o Estado nas estruturas de poder e introduzindo as cidades no debate do futuro da governança global (MIKLOS, 2015). Da mesma forma, tais processos focalizaram as potencialidades de um novo tipo de conflito, onde, devido as altas taxas de urbanização durante o final do século XX nos países do Sul Global, as cidades produzem novas centralidades e marginalidades (SASSEN, 2010).

Como aponta Nasser (2012), a globalização tem criado novas formas de organização descentralizadas e horizontais, debilitando as estruturas verticais do Estado-nação, que produziam um sentido de identidade nacional e uma sensação de segurança (NASSER, 2012). Significa dizer que para essa agenda de pesquisa, tornou-se anacrônico conceituar os conflitos contemporâneos com a mesma lógica daqueles ocorridos na Europa entre os séculos XV e XVIII.

Diante desse cenário, os atuais índices de criminalidade violenta na América Latina surgem como fenômeno crucial no debate. Além de concentrar as maiores taxas de homicídios, também concentram mais de 80% de sua população vivendo em cidades (UNHABITAT, 2012), o que potencializa a região no centro da agenda da dimensão urbana do conflito contemporâneo.

Abre-se, dessa forma, a perspectiva para diversas agendas de pesquisas sobre o tema, como o debate das Cidades Frágeis proposto por Muggah (2014); a discussão da corrente pós-colonial sobre a inadequação de categorias eurocêntricas para conflitos no Sul Global, como proposto por Barkawi, e Laffey (2006), ou a elevação das categorias dos Estudos para Paz de maneira a trabalhar com as ideias de transformação de conflitos e violência estrutural (FERREIRA, 2019; 2017). Por isso tudo, cabe às comunidades científicas do Sul Global o papel de investigar as interações entre os padrões de conflitualidade contemporâneos

com as cidades do Sul Global, de forma a desnaturalizar o conteúdo epistemicamente orientado por valores eurocêntricos dos estudos de segurança.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BARKAWI, Tarak; LAFFEY, Mark. *The post-colonial moment in security studies*. Cambridge: Review Of International Studies, 2006.

BATTAGLINO, Jorge Mario. *The coexistence of Peace and conflict in South America: toward a new conceptualization of types of peace*. São Paulo: Revista Brasileira de Política Internacional, 2012.

BEALL, Jo. *Cities, Terrorism and Development*. Londres: Journal of International Development, 2006.

BUZAN, Barry; HANSEN, Lene. *A Evolução dos Estudos de Segurança Internacional*. São Paulo: Unesp, 2008.

BRICEÑO-LEON, Roberto. *La nueva violencia urbana de América Latina*. Porto Alegre: Sociologias, 2002.

CS -ONU – Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas (2010), *Statement of the President of the Security Council*. S/PRST/2010/4, New York, 24 de fevereiro de 2010.

DUARTE, Rita. *Velhas ou novas guerras, eis a questão*. São Paulo: Janus, 2014.

DUFFIELD, Mark. *Global governance and the new wars: The merging of development and security*. Londres: Zed Books, 2001.

FERREIRA, Marcos Alan S. V. *Criminality and Violence in South America: The Challenges for Peace and UNASUR's Response*. Oxford: International Studies Perspectives, 2017.

FERREIRA, Marcos Alan S. V. *Transnational Organized Crime and Structural Violence in Brazil*. In: Atieno C., Robinson C. (eds) *Post-conflict Security, Peace and Development*. Springer Briefs in Environment, Security, Development and Peace, vol. 13, 2019.

GALTUNG, Johan. *Violence, Peace and Peace Research*. Journal of Peace Research, Oslo, 1969.

HERZ, Monica. *Concepts of Security in South America*. International Peacekeeping. Rio de Janeiro, 2010.

HOLSTI, Kalevi J. *The State, War and the State of War*. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.

IMBUSCH, Paul; MISSE, Michel e CARRION, Fernando. *Violence Research in Latin America and the Caribbean: A Literature Review*, *International Journal of Conflict and Violence*, 5:87–154, 2011.

KACOWICZ, Arie. *Explaining Zones of Peace: Democracies as Satisfied Powers?* Jerusalem: *Journal of Peace Research*, 1995.

KALDOR, Mary. *In defence of new wars*. Londres: *Stability: International Journal Of Security And Development*, 2013.

KALDOR, Mary. *New and Old Wars: Organized Violence in a Global Era*. Cambridge: Polity Press, 1999.

MIKLOS, Manoela. *A dimensão urbana dos conflitos contemporâneos e as cidades frágeis: novas perspectivas e práticas*. São Paulo, 2015.

MUGGAH, Robert; TOBÓN, Katherine Aguirre. *Citizen Security in Latin America: Facts and figures*. Rio de Janeiro: Instituto Igarapé, 2018.

MUGGAH, Robert. *Deconstructing the fragile city: exploring insecurity, violence and resilience*. Londres: *Environment And Urbanization*, 2014.

MOURA, Tatiana. *Novíssimas Guerras: Espaços, Identidades e Espirais da Violência Armada*. Coimbra: Almedina, 2005.

NAÇÕES UNIDAS (Org.). *Global Study on Homicide 2019*. Vienna: Unodc, 2013.

NASSER, Reginaldo Mattar. *As Cidades E As Novíssimas Guerras: A Militarização Do Espaço Urbano*. Rio de Janeiro: IPEA, 2012.

OLIVEIRA, Gilberto Carvalho. *Estudos da paz: origens, desenvolvimentos e desafios críticos atuais*. Belo Horizonte: *Revista Carta Internacional*, 2017.

SAINT-PIERRE, Hector Luis; MEI, Eduardo. *Paz e Guerra: Defesa E Segurança Entre As Nações*. São Paulo: Unesp, 2013.

SASSEN, Saskia. *When the City Itself Becomes a Technology of War*. Londres: *Theory, Culture & Society*, 2010.

SHAW, Martin. *New Wars of the City: Relationships of “Urbicide” and “Genocide”*. Sussex: University Of Sussex, 2008.

UN-HABITAT (Org.). *State of Latin American and Caribbean Cities Report 2012: Towards a new urban transition*. Nairóbi, 2012.

VILALTA, Carlos. *Instinto de Vida*. Rio de Janeiro: Instituto Igarapé, 2017.

WALLENSTEEN, Peter; SOLLEMBERG, Margareta. *Armed Conflict, Conflict Termination and Peace Agreements, 1989-96*. Uppsala: Journal Of Peace Research, 1997.

# 3

## MERCOSUL EM DEBATE: A política de integração regional nos governos Temer e Macri (2016–2018)

Beatriz Bandeira de Mello Souza e Silva<sup>18</sup>

Sílvia Barros de Santana Corrêa<sup>19</sup>

### INTRODUÇÃO

A transição entre os séculos XX e XXI ficou marcada pela ascensão de governos de esquerda e centro-esquerda em parte da América Latina. O fenômeno, conhecido como Onda Rosa (PANIZZA, 2006; SILVA, 2015), tem como marco inicial a eleição de Hugo Chávez na Venezuela em 1998. Posteriormente o fenômeno se expande para outros países como Argentina, Brasil, Chile, Uruguai, Paraguai e Bolívia (SILVA, 2015; 2018). No Brasil, o momento coincidiu com os dois mandatos de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) e a eleição e posterior reeleição de sua sucessora Dilma Rousseff (2011-2016), do Partido dos Trabalhadores (PT); na Argentina, com os governos de

---

<sup>18</sup> Mestranda em Ciência Política pela Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO). Pesquisadora no Grupo de Relações Internacionais e Sul Global (GRISUL/UNIRIO) e do Laboratório de Estudos de Mídia e Esfera Pública (LEMEP/IESP). Contato: [beatriz.bandeira93@gmail.com](mailto:beatriz.bandeira93@gmail.com).

<sup>19</sup> Graduanda em Ciência Política pela Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO). Pesquisadora no Grupo de Relações Internacionais e Sul Global (GRISUL/UNIRIO). Contato: [sil.correa12@gmail.com](mailto:sil.correa12@gmail.com).

Néstor Kirchner (2003-2007) e sua esposa Cristina Fernández de Kirchner (2007-2015), ambos do Partido Justicialista (PJ).

A ascensão e a capacidade de reprodução destes governos (SILVA, 2015) conferiu aos modelos de inserção internacional adotados algumas características específicas, dentre as quais podemos destacar: a oposição ao modelo neoliberal posto em prática nos anos 1990, maior autonomia em relação a organismos internacionais, como o Fundo Monetário Internacional (FMI), o aumento da participação em fóruns multilaterais de comércio internacional e o aprofundamento da integração regional (SILVA, 2015; ZELICOVICH, 2011). Escreve Silva (2018, p. 169) que a mudança nas estratégias e prioridades nas relações exteriores permitiu uma maior articulação entre o chamado Sul Global conferindo aos países latino-americanos uma maior autonomia através de novos mecanismos de integração<sup>20</sup> ou pelo aprofundamento de espaços previamente existentes como o Mercado Comum do Sul (Mercosul).

No entanto, a conjuntura inicialmente favorável sofreu um revés com o declínio do ciclo de *commodities*, com os efeitos da crise de 2008 e com o esvaziamento dos projetos de desenvolvimento e redistribuição de renda colocados em prática por estes governos (SILVA, 2018). Estas transformações, de caráter doméstico e internacional, interromperam o ciclo de crescimento observado na primeira década do século XXI. Além disso, a crescente instabilidade política materializada na tentativa de golpe sofrida por Hugo Chávez em 2002, na deposição do presidente hondurenho Manuel Zelaya em 2009 e no *impeachment* do presidente paraguaio Fernando Lugo em 2012 (SILVA, 2018) provocaram ruídos nos projetos de integração regional.

Neste contexto de retração econômica e política, observamos o avanço de governos orientados pelo liberalismo e conservadorismo na América Latina e,

---

<sup>20</sup> Por exemplo, a União das Nações Sul-Americanas (UNASUL); a Aliança Bolivariana para os Povos da Nossa América (ALBA) e ainda a Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC).

em particular, na América do Sul (SILVA, 2018, p. 170). Na Argentina, este fato vem à tona com a eleição de Mauricio Macri em 2015; no Brasil, a virada acontece com o *impeachment* de Dilma Rousseff em 2016 e sua substituição pelo então vice-presidente Michel Temer. Tais transformações também incidiram sobre as estratégias de inserção internacional desses países. Silva (2018, p. 174) aponta que estes “novos” governos buscam uma reaproximação não-conflitiva com os centros de poder econômico, especialmente com Estados Unidos e União Europeia, retornando à dinâmica Norte-Sul no lugar da Sul-Sul. Quanto à integração regional, observa-se a expansão da Aliança do Pacífico<sup>21</sup> frente a um Mercosul considerado “ineficaz” e uma UNASUL “ideológica” (SANAHUJA, 2016, p. 31 *apud* CAETANO *et al.*, 2019 ).

Dado o contexto, o objetivo deste capítulo é analisar o papel do Mercosul nos projetos de integração regional dos governos de Michel Temer, no Brasil, e Mauricio Macri, na Argentina, entre 2016 e 2018. Com esta análise buscamos identificar possíveis mudanças na atenção dedicada ao bloco. Partimos dos seguintes questionamentos: como os governos de Argentina e Brasil responderam ao esvaziamento da Onda Rosa? Qual a importância do Mercosul para Macri e Temer? Como a postura dos presidentes influenciou os rumos do bloco e, conseqüentemente, a proposta de integração regional sul-americana?

Sugerimos que o esvaziamento da Onda Rosa ressignificou o papel do Mercosul para Argentina e Brasil; e, ainda, que os presidentes assumiram uma postura negligente em relação ao bloco resumida a pouca participação e intervenção. Com isso, as atividades mercosulinas se restringiram ao cumprimento de agendas preestabelecidas, que se mantiveram independentes e inerciais, contrariando sua origem e sua expansão. Partindo do debate sobre regionalismo, adotamos como método a análise de fontes secundárias e a análise dos discursos dos presidentes Macri e Temer entre 2016 e 2018. Consideramos

---

<sup>21</sup> Bloco formado por Chile, Colômbia, Peru e México.

que os discursos reúnem os princípios da política externa de cada país e os parâmetros de integração adotados e/ou desejados por ambos os presidentes.

Para atender aos objetivos propostos este capítulo se divide da seguinte maneira: a presente Introdução, seguida de um breve histórico sobre o papel do Mercosul nas políticas externas de Argentina e Brasil. Depois, uma análise dos governos de Maurício Macri e Michel Temer; e, por fim, as considerações finais.

## 1 MERCOSUL: UM BREVE HISTÓRICO

O Mercado Comum do Sul (Mercosul) é um “exemplo exitoso de ‘regionalismo/regionalização’<sup>22</sup> na história política e econômica da América do Sul” (BERNAL-MEZA, 2008, p. 155). Criado em 1991 através do Tratado de Assunção, o Mercado Comum do Sul começou a ser idealizado na década anterior durante as presidências de José Sarney, no Brasil, e Raúl Alfonsín, na Argentina, no marco dos processos de redemocratização em cada país. No entanto, a assinatura do Tratado só ocorreu durante os governos de Carlos Menem e Fernando Collor de Melo.

Inicialmente pensado sobre um eixo político-estrutural e como um instrumento capaz de impulsionar o processo de abertura democrática e promover a superação dos problemas econômicos decorrentes da “década perdida” (1980), o Mercosul foi se tornando cada vez mais “mercantil” e “comercialista” depois de sua criação como parte de uma estratégia de “regionalismo aberto”<sup>23</sup> (BERNAL-MEZA, 2008; SILVA, 2015). À época os

---

<sup>22</sup> Segundo Bernal-Meza (2008, p. 154), “a regionalização promove forças centrípetas que tendem a integrar um mesmo espaço regional a países geograficamente próximos e economicamente complementares, pelo menos no que diz respeito a acumulação de recursos e ao aumento das dimensões de mercado e está inevitavelmente vinculado ao âmbito multilateral e a ordem mundial” (tradução das autoras).

<sup>23</sup> De acordo com Saraiva (2013, p. 5), “o regionalismo aberto assumiu características, vinculadas ao processo de globalização dos anos 1990, que atuaram como elementos norteadores de seu funcionamento: medidas orientadas para a obtenção de uma economia de mercado mais aberta e uma superação do protecionismo histórico que marcou as economias nacionais de orientação cepalina; expectativa de articulação entre os países com vistas a construir uma economia de escala

governos de Argentina e Brasil, principais sócios do bloco, tinham suas próprias percepções sobre o papel que o Mercosul deveria desempenhar em suas relações exteriores.

Para o governo de Carlos Menem (1989-1999), na Argentina, prevaleceu o enfoque “comercialista” do Mercosul, como parte da política macroeconômica adotada pelo governo, baseada na liberalização, flexibilização e desregulamentação (BERNAL-MEZA, 2008). Dado que a prioridade era manter relações especiais com os Estados Unidos, a dimensão regional assumiu “um papel complementar à globalização” como uma “forma de aumentar a capacidade de competir por insumos externos no campo econômico” (SARAIVA, 2001, p. 94). Escreve Bernal-Meza (1999, p. 45), que o governo Menem via o Mercosul como um instrumento “conjuntural, tático, de expansão comercial e uma instância rumo à formação da ALCA<sup>24</sup>”.

No Brasil, a compreensão atribuída ao Mercosul durante o governo de Fernando Henrique Cardoso também seguiu o “regionalismo aberto” (VIGEVANI e CEPALUNI, 2007). Para FHC o Mercosul era “um instrumento estratégico de sua política global” (BERNAL-MEZA, 1999, p. 45). Neste período, o desempenho brasileiro no Mercosul contribuiu para consolidação da imagem de “bom negociador” reforçada pela defesa da área de livre comércio entre Mercosul e União Europeia e a procura de aliados estratégicos, como China e Índia (VIGEVANI e CEPALUNI, 2007). Para Lampreia (1999), o Mercosul imprimia o avanço da capacidade brasileira de ser ativo na criação de regimes e normas internacionais.

Uma década após sua criação o Mercosul viu seu desenvolvimento interno ser afetado pelas crises econômicas no Brasil (1999) e na Argentina (2001). Estas

---

que pudesse competir em melhores condições na economia internacional; e a defesa de regimes democráticos pluralistas ocidentais. O novo regionalismo significou a contraparte do neoliberalismo nos processos de integração regional e orientou as análises das experiências sul-americanas neste período.”

<sup>24</sup> Sigla para Área de Livre-Comércio das Américas.

geraram críticas à dimensão “comercialista” do bloco (SILVA, 2015). Surgiram então, a partir dos anos 2000, preferências mais cooperativas (SARAIVA, 2013; RUIZ, 2016), nas quais se buscou aumentar a dimensão social e política da integração regional. As iniciativas configuraram uma adesão a um “regionalismo pós-liberal” (SANAHUJA, 2009; SARAIVA, 2013; RUIZ, 2016) ou “pós-hegemônico” (CARDOSO *et al.*, 2019).

Este tipo de regionalismo é caracterizado pela primazia da agenda política e uma menor atenção à agenda econômica e comercial, pelo retorno a uma agenda de desenvolvimento associado a um maior protagonismo estatal, pela preocupação com a dimensão social, atenção à infraestrutura regional, relevância da segurança energética e promoção, participação e legitimação social dos processos integracionistas (SANAHUJA, 2010 *apud* CARDOSO *et al.*, 2019, p. 76-77). Os governos de Lula da Silva e, em menor escala, de Dilma Rousseff reforçaram este tipo de regionalismo acompanhados por Néstor e Cristina Kirchner na Argentina.

O casal Kirchner conferiu ao Mercosul uma posição central em sua política externa (ZELICOVICH, 2011). Durante os dois primeiros anos de Néstor, o bloco foi pensado como uma via para a inserção internacional do país. Cristina Fernández, por sua vez, manteve a estratégia de seu antecessor, mas “deixou de conceber o Mercosul como via privilegiada de inserção internacional” (*idem*, p.188). Durante o governo Fernández, este espaço foi disputado por relações bilaterais com China, Venezuela e Rússia; pela UNASUL, no nível regional, e pelo G20, no nível internacional. (ZELICOVICH, 2011; SILVA, 2018).

No Brasil, Lula da Silva priorizou a integração como mecanismo de acesso a mercados externos e como um canal para a projeção brasileira no cenário internacional (SARAIVA, 2013). Dentro desta estratégia, o Mercosul foi um dos

principais instrumentos de propagação das intenções nacionais de desempenhar tais papéis<sup>25</sup>.

A busca pelo protagonismo internacional, no entanto, não encontrou em Dilma Rousseff espaço para continuidade (SARAIVA, 2014). No marco das relações exteriores, Rousseff enfrentou uma série de questões: instabilidade política no Paraguai, crise na Venezuela, efeitos da crise econômica de 2008, queda no crescimento econômico e aumento do protecionismo internacional (NETO, 2017). No Mercosul, Dilma buscou retomar as negociações para a consolidação do acordo com a União Europeia sem aprofundar as já existentes políticas de integração (NETO, 2017).

De acordo com Ruiz (2016, p.19), a partir de 2013 o regionalismo pós-hegemônico perdeu força. Surgem então questionamentos sobre as tendências consideradas “isolacionistas” do Mercosul que contrastavam com a criação da Aliança do Pacífico (AP) - uma estratégia de inserção econômica mais liberal e aberta, vinculada aos Estados Unidos (BERNAL-MEZA, 2015). Observamos, desde então, um incipiente resgate do regionalismo aberto (RUIZ, 2016; CARDOSO *et al.*, 2019) tanto por governos considerados de esquerda, como Dilma Rousseff no Brasil, como por governos liberal-conservadores a exemplo de Michel Temer e Mauricio Macri, no Brasil e na Argentina, como veremos a seguir.

## 2 MACRI E O “MERCOSUL DO SÉCULO XXI”

A eleição de Mauricio Macri em 2015 deu fim a doze anos de mandatos kirchneristas na Argentina. Ao assumir, Macri prometeu “reinsere a Argentina no mundo” (BLANCO e ZACCATO, 2018; CAMBIEMOS, 2019). Para isso propôs “uma relação mais próxima com o Ocidente” e “críticas às relações estabelecidas

---

<sup>25</sup> O governo Lula da Silva priorizou a expansão da integração regional, através do Mercosul, e pela expansão e consolidação de novos espaços. Destaca-se a insistência para criação do projeto da Comunidade Sul-americana de Nações (Casa), que gerou a Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA), que contou com o apoio da Bolívia e da Venezuela.

com Venezuela e Irã, revisão dos acordos firmados com China e Rússia e uma guinada rumo à flexibilização do Mercosul” (TOKATLIÁN e RUSSELL, 2016).

Os primeiros movimentos de Macri mostram o otimismo do presidente em relação aos processos de globalização e liberalização da economia - principalmente na região Ásia-Pacífico - que, segundo o governo, seriam fundamentais para a captação de investimentos estrangeiros e para o desenvolvimento econômico interno (TOKATLIÁN e RUSSELL, 2016). Neste sentido as relações exteriores de Macri se concentraram prioritariamente na área econômica (TOKATLIÁN e RUSSELL, 2016).

Sob esta perspectiva o Mercosul é apresentado como “um espaço para fortalecer as relações econômicas e comerciais” capaz de ajudar o “crescimento e reduzir a desigualdade na região” (MACRI, 2015). Com o projeto de desenvolver um “Mercosul do Século XXI”, o presidente argentino insere a “flexibilidade” e a “previsibilidade” como valores-chave para o funcionamento do bloco (MACRI, 2015). Escreve Simonoff (2016, p. 45), que o Mercosul passou a ser uma “porta de acesso à União Europeia e a Aliança do Pacífico”.

Esta posição encontrou apoio no Brasil. Ao lado de Dilma Rousseff, Maurício Macri defendeu a “rápida conclusão do Acordo Birregional Mercosul-União Europeia”, priorizando a expansão do “relacionamento econômico e comercial do bloco com outros países e regiões” e apontando a “importância de agilizar e aprofundar o processo em curso de aproximação com a Aliança do Pacífico” (BRASIL, 2015). A percepção sobre um relativo declínio da “liderança” brasileira no âmbito regional, sobretudo no final do governo de Dilma, permitiu ao governo argentino buscar um maior protagonismo, tendo Michel Temer como um aliado (BLANCO e ZACATTO, 2018). A afinidade ideológica dos presidentes - favoráveis à liberalização econômica e comercial - foi o motor desta relação (BLANCO e ZACATTO, 2018)

No entanto, a eleição de Donald Trump, o aprofundamento de políticas protecionistas, a queda no preço das *commodities* e as tensões comerciais entre

China e Estados Unidos provocaram uma retração no cenário internacional. (TOKATLIÁN e RUSSELL, 2016; BLANCO e ZACATTO, 2018). A vulnerabilidade da economia doméstica, que levou à Argentina ao Fundo Monetário Internacional (FMI) em 2018, também influenciou o curso das relações exteriores do país.

Manifestações contrárias ao protecionismo apareceram na 72ª Assembleia Geral das Nações Unidas no discurso realizado pela vice-presidente Gabriela Michetti. Em seu discurso, Michetti alegou que no século XXI não havia espaço para o “desenvolvimento de países de forma individual” (MICHETTI, 2017). Apesar dos desafios impostos pela conjuntura internacional, o governo argentino continuou apostando na “ampliação do comércio” a partir de “um regionalismo focado na atração de investimentos e a participação nas cadeias globais de valor” (MICHETTI, 2017). Esta “visão renovada de regionalismo” aparece no discurso de Macri durante a 51ª Cúpula do Mercosul:

Hoje, mais do que nunca, é importante contar com uma visão renovada de regionalismo, e assim evitar que se diluam os esforços e o tempo que nossos governos investem em alguns âmbitos de cooperação regional que vão perdendo vigência. Nossa visão do Mercosul é a de um espaço econômico integrado ao mundo; um âmbito para que os empreendedores invistam e desenvolvam todo potencial de nossa região; uma zona onde a criatividade e o talento sejam motores de crescimento inclusivo e desenvolvimento; uma região focada na atração de investimentos e na participação das Pequenas e Médias Empresas nas cadeias globais de valor, já que estas cumprem – e nós sabemos – um eixo central para gerar mais e melhores empregos, o único caminho genuíno para reduzir a pobreza (MACRI, 2017b – tradução nossa)

Nesta ocasião, Macri também se mostrou favorável à negociação de acordos de livre-comércio argumentando que o Mercosul deveria servir para “ampliar e distribuir os benefícios da globalização” (MACRI, 2017b). Esta visão “renovada” do regionalismo associada à ideia de um “Mercosul para o Século XXI” resultaram em crescentes negociações para acordos com Aliança do Pacífico, União Europeia, Associação Europeia de Livre Comércio (EFTA), Canadá, Singapura, Coreia do Sul e na aproximação com Estados Unidos e Chile.

No entanto, como já mencionado, esta tendência enfrentou restrições na prática, tanto no nível internacional quanto no nível doméstico.

Durante os dois primeiros anos da gestão macrista, as dimensões social e política do Mercosul foram deixadas em segundo plano. As atividades do presidente, bem como de sua equipe diplomática quando não vinculadas a reuniões e encontros comerciais e econômicos, focaram na crise da Venezuela, resguardadas algumas movimentações para consolidação do “Estatuto de Cidadania do Mercosul” (2010). O combate à pobreza e a desigualdade, bem como as atividades desenvolvidas no Mercosul Social, não receberam atenção do presidente Mauricio Macri, sendo a agenda comercial-econômica sua maior motivação no plano da integração regional.

### **3 MICHEL TEMER E A “VOCAÇÃO ORIGINAL” DO MERCOSUL**

Michel Temer assumiu a Presidência da República em agosto de 2016 após a conclusão do processo de *impeachment* que destituiu Dilma Rousseff. Em sua primeira fala como presidente, durante uma reunião ministerial do Planalto, Temer prometeu “colocar o país nos trilhos”, “defender a Constituição Brasileira” e “sustentar a união, a integridade e a independência nacional” (AMORIM *et.al*, 2016)

A primeira aparição internacional de Michel Temer foi na Cúpula do G20 (China) após um início de governo extremamente conturbado. Na ocasião, o presidente apresentou o Brasil como “sócio confiável”, ressaltando sua opção por uma política econômica liberal. Durante o evento, Temer deixou clara sua preferência e, conseqüentemente, a nova preferência do Brasil em uma inserção internacional pela via econômica. Esta tendência se manteve em sua segunda aparição internacional, na Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (2016), onde Temer falou sobre o processo de *impeachment*, considerando que o mesmo transcorreu “dentro do mais absoluto respeito constitucional”; onde

prevaleceram “a força das instituições sob o olhar atento de uma sociedade plural” (TEMER, 2016). A participação de Temer na Assembleia da ONU evidenciou que as relações exteriores do país - já estremecidas no governo de Dilma Rousseff - passavam por um momento ainda maior de deterioração<sup>26</sup>. Mesmo assim, o presidente defendeu “a integração latino-americana”, não apenas como uma “política de governo”, mas como um “princípio constitucional” e uma “prioridade permanente da política externa” (TEMER, 2016), mesmo citando apenas uma vez o Mercosul.

Na Sessão Plenária dos Presidentes do Mercosul, em 2017, Temer enfatizou que os países estavam resgatando a “vocação original” do bloco, sintetizada em três eixos: livre-mercado, democracia e direitos humanos (TEMER, 2017a). Para Temer, “insistir na integração” era o antídoto para combater o protecionismo (TEMER, 2017a). A exemplo de seu par argentino, Temer defendeu o estreitamento dos laços com a Aliança do Pacífico e com a União Europeia (TEMER, 2017a; 2017b).

Contrário a tendências consideradas “isolacionistas” e “protecionistas”, Temer argumentou que somente com “abertura e integração” seria possível alcançar a “concordia, o crescimento e o progresso” (TEMER, 2018b). Podemos observar que as falas de Michel Temer resgatam o viés “comercialista” do Mercosul sendo esta a dimensão mais apropriada para fortalecimento da integração regional, segundo o presidente. Entretanto, a expectativa de retomar a finalidade comercial e financeira do Mercosul não se materializou em atitudes práticas, pois o governo preferiu manter negociações com os países do BRICS, especialmente a China.

Em relação à América do Sul e África, o governo Temer se restringiu ao cumprimento de agendas já determinadas com pouquíssimas iniciativas de continuidade ou desenvolvimento de novos projetos. Participando (quase)

---

<sup>26</sup> O discurso de Temer foi boicotado por seis países da América Latina: Venezuela, Cuba, Bolívia, Nicarágua, Equador e Costa Rica (ALONSO, 2016).

exclusivamente de encontros, fóruns e seminários de caráter estritamente econômico, com o intuito de fortalecer as já existentes parcerias financeiras do Brasil e a captação de novos investidores e aliados para promoção de negócios internacionais, raras vezes Michel Temer esteve em fóruns sociais ou de caráter ambiental<sup>27</sup>, postura que revela um rompimento do Brasil com as agendas que marcaram sua vivência na Onda Rosa, principalmente durante os governos de Luiz Inácio Lula da Silva.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os governos de Maurício Macri e Michel Temer possuem semelhanças e diferenças. Em um contexto de ocaso da Onda Rosa, Temer e Macri redefiniram suas estratégias de inserção internacional priorizando atividades de cunho comercial e econômico no interior do Mercosul. Neste sentido, ambos os presidentes conceberam o bloco como um instrumento para expansão do livre-mercado, com especial ênfase à aproximação com a União Europeia e a Aliança do Pacífico.

Na Argentina, Maurício Macri estabeleceu um projeto de integração semelhante ao “regionalismo aberto” praticado nos anos 1990. Como uma forma de contrapor-se ao kirchnerismo, o presidente apostou em acordos de livre-comércio e na aproximação com regiões que Cristina Kirchner considerava prejudiciais para o desenvolvimento do Mercosul, como a Aliança do Pacífico (BERNAL-MEZA, 2008) e no retorno das negociações para o Acordo Mercosul-UE, estagnadas desde 2012.

No Brasil, Michel Temer também recorreu ao enfoque “comercialista” do Mercosul. No entanto, o presidente não teve uma postura tão ativa no cenário

---

<sup>27</sup> Michel Temer realizou 52 discursos internacionais: dos quais 28 foram no âmbito econômico; Assembleia Geral da ONU (3 discursos), Mercosul (3 discursos), BRICS (11 discursos), especificamente com a China (6 discursos), Cúpula das Américas (2 discursos) e almoços ou homenagens a presidentes de países participantes ou associados ao Mercosul (3 discursos).

internacional. Ao contrário de Macri, que venceu as eleições em seu país, Temer chegou à presidência depois de um conturbado e questionado processo de *impeachment*. A falta de legitimidade em alguns espaços internacionais é um dos fatores que justifica a baixa participação de Michel Temer em organismos internacionais.

Assim a postura brasileira “ativa e ativa” foi paulatinamente substituída pela perda de interesse nas dinâmicas de não-indiferença, o que em termos superficiais, significou a retomada da política de não-intervenção<sup>28</sup>- concretizada em discursos aparentemente solidários e empáticos, mas que não se manifestam em atitudes reais ou mobilizações de fato. No contexto sul-americano, houve uma retração das negociações, o que diminuiu o fluxo de iniciativas, restringindo as atuações brasileiras ao cumprimento de agendas pré-definidas.

Em suma, podemos dizer que ambos os presidentes conceberam o Mercosul como um espaço de integração sob um viés comercialista. Além disso, outros espaços regionais como a UNASUL e a CELAC perderam espaço para a Aliança do Pacífico. A agenda política e social do bloco foi deixada em segundo plano à exceção da crise na Venezuela - que culminou na aplicação da cláusula democrática e a suspensão do país do Mercosul.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALONSO, Nicolás. Seis países latino-americanos boicotam discurso de Temer na ONU. *El País*, 2016. Disponível em [https://brasil.elpais.com/brasil/2016/09/20/internacional/1474399716\\_239868.htm](https://brasil.elpais.com/brasil/2016/09/20/internacional/1474399716_239868.htm) | Acesso em: 27 jul. 2019.

AMORIM, Felipe; PRAZERES, Leandro; MARCHESAN, Ricardo. Temer assume Presidência da República e fala em "colocar país nos trilhos". UOL Notícias, 2016. Disponível em <https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas->

---

<sup>28</sup> Este princípio compõe o grupo de características clássicas da Política Externa Brasileira (PEB) no período Rio Branco, resgatado durante o governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC). Esta premissa foi substituída logo no início da gestão Lula da Silva pelo princípio da não-indiferença (VIGEVANI E CEPALUNI, 2007).

[noticias/2016/08/31/michel-temer-assume-presidencia-da-republica.htm](https://www.gazetadopovo.com.br/internacional/noticias/2016/08/31/michel-temer-assume-presidencia-da-republica.htm) Acesso em: 10 jul. 2019.

BERNAL-MEZA, Raúl. Políticas Exteriores comparadas de Argentina e Brasil rumo ao Mercosul. *Revista Brasileira de Relações Internacionais* 42 (2), p. 40-51, 1999.

BERNAL-MEZA, Raúl. Argentina y Brasil en la Política Internacional: regionalismo y Mercosur (estratégias, cooperación y factores de tensión). *Revista Brasileira de Política Internacional*, 51 (2), p. 154-178, 2008. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v51n2/v51n2a10.pdf> Acesso em: 10 jul. 2019.

BERNAL-MEZA, Raúl. ALIANZA DEL PACÍFICO versus ALBA y MERCOSUR: Entre el desafío de la convergencia y el riesgo de la fragmentación de Sudamérica. *Pesquisa & Debate. Revista do Programa de Estudos Pós-Graduados em Economia Política.*, [S.l.], v. 26, n. 1(47), mar. 2015. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/rpe/article/view/22281/16276> Acesso em: 19 jul. 2019.

BLANCO, Tomás L.; ZACCATO, Carolina. Tendiendo puentes em aguas tumultuosas: la política exterior del gobierno de Mauricio Macri (2015-2018). *Perspectivas Revista de Ciencias Sociales*, Año 3, n. 6, Julio-Diciembre, 2018.

BRASIL. Reunião da Presidente Dilma Rousseff com o presidente eleito da Argentina, Mauricio Macri. Ministerio de Relações Exteriores, Brasil, 2015.

CAETANO, Gerardo; BURIAN, Camilo L; LUJÁN, Carlos. Regionalismos, políticas exteriores y liderazgos internacionales en el Siglo XXI. América Latina y la mirada de los académicos de la región. IN: BORBÓN, Josette A. (Ed). *América Latina frente a la reconfiguración global*. FLACSO, 2019.

CAMBIEMOS. Três anos de governo. Qué encontramos. Qué hicimos. Desafíos pendientes. Fundación Pensar y la Coalición Cívica, Marzo, 2019.

LAMPREIA, Luiz Felipe. *Diplomacia brasileira*. Rio de Janeiro: Lacerda Editora, 1999.

NETO, Walter Antônio D. O Brasil e o Mercosul no governo Dilma (2011-2016). *Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales, Anuário de Integración*, n.14, 2017. Disponível em <http://www.cries.org/wp-content/uploads/2018/04/008-Desidera.pdf> Acesso em: 20 jul. 2019.

PINHEIRO, Letícia. 1997: O ano que não terminou. *Carta Internacional*, 59, jan., São Paulo, 1998. Núcleo de Pesquisa em Relações Internacionais e Política Comparada da Universidade de São Paulo.

RUIZ, José Briceño. Projeção, fragmentação e justaposição de processos. Regionalismo pós-hegemônico, retorno do regionalismo aberto: A atualidade do regionalismo na América Latina e no Caribe. *Conjuntura internacional*, v. 13, n. 1, p. 16-21, 2016.

SANAHUJA, José Antonio. Del regionalismo abierto al regionalismo post-liberal. Crisis y cambio en la integración regional en América Latina. *Anuario de la integración regional de América Latina y el Gran Caribe*, v. 7, p. 12-54, 2009.

SARAIVA, Miriam Gomes. Novas abordagens para análise dos processos de integração na América do Sul: o caso brasileiro. *Carta Internacional*, 8(1), 2013, p. 03-21. Disponível em <https://www.cartainternacional.abri.org.br/Carta/article/view/79> Acesso em: 25 jul. 2019.

SARAIVA, Miriam Gomes. Potências Emergentes e Democracia. Balanço da Política Externa de Dilma Rousseff: Perspectivas Futuras? *Relações Internacionais* n. 44, Lisboa, dez, 2014

SILVA, Fabrício Pereira da. Da onda rosa à era progressista: a hora do balanço. *Revisra SURES*, n. 5, p. 67-94, fev, 2015.

SILVA, Fabrício Pereira da. O fim da Onda Rosa e o neogolpismo na América Latina. *Revista Sul-Americana de Ciência Política*, v. 4, n. 2, p. 165-178, 2018.

SIMONOFF, Alejandro. Giro en las estrategias de inserción argentina a partir de la presidencia de Mauricio Macri. *Revista Conjuntura Austral*, Porto Alegre, v.7, n.37, p. 40-51, ago/set, 2016.

TOKATLIÁN, Juan G.; RUSSELL, Roberto. Macri: en busca de una nueva inserción internacional. *Anuario Internacional CIDOB*, 2016. Disponível em <http://anuariocidob.org/macri-en-busca-de-una-nueva-insercion-internacional/> Acesso em: 14 de julho de 2019.

VIGEVANI, Tulio; CEPALUNI, Gabriel A Política Externa de Lula da Silva: A Estratégia da Autonomia pela Diversificação. *Contexto Internacional*, vol. 29, n. 2, jul./dez., p. 273-355, 2007.

ZELICOVICH, Julieta. El lugar del MERCOSUR en la política exterior argentina durante los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner. *Relaciones Internacionales*, n. 41, 2011. Disponível em [http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/26188/Documento\\_completo.pdf?sequence=3&isAllowed=y](http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/26188/Documento_completo.pdf?sequence=3&isAllowed=y) Acesso em: 15 jul. 2018.

## DISCURSOS

MACRI, Maurício. Palabras del Presidente Maurício Macri en la Cumbre del Mercosur en Asunción, República del Paraguay. Casa Rosada, Argentina, 2015.

MACRI, Maurício; TEMER, Michel. El presidente Maurício Macri junto a seu par de Brasil, Michel Temer. Casa Rosada, Argentina, 2017.

MACRI, Maurício. Declaración conjunta del presidente de la nación Argentina Mauricio Macri, y del Presidente de la Nación Federativa del Brasil, Michel Temer. Casa Rosada, Argentina, 2017a.

MACRI, Maurício. El presidente Macri habló en la 51ª Cumbre del Mercosur. Casa Rosada, Argentina, 2017b.

MACRI, Maurício. El presidente Macri expuso ante la 73ª Asamblea General de las Naciones Unidas. Casa Rosada, Argentina, 2018.

MACRI, Maurício. Palabras del Presidente De La Nación, Mauricio Macri, en la Cumbre De Jefes De Estado Del Mercosur. Montevideo, Uruguay. Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, 2018b.

MICHETTI, Gabriela. Discurso de la Vicepresidente de la Nación Sra. Gabriela Michetti en la 72ª Asamblea General de las Naciones Unidas. Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, Argentina, 2017.

TEMER, Michel. Pronunciamento do Senhor do Presidente da República, Michel Temer, durante Abertura do Debate Geral da 71ª Assembleia Geral das Nações Unidas. Ministerio de Relações Exteriores, Brasil, 2016.

TEMER, Michel. Discurso do Presidente da República, Michel Temer, durante Sessão Plenária dos Senhores Presidentes dos Estados Membros do Mercosul, Estados Associados, México e Convidados Especiais. Ministerio de Relações Exteriores, Brasil, 2017a.

TEMER, Michel. Discurso do Presidente da República, Michel Temer, na Abertura do Debate Geral da 72ª Sessão da Assembleia Geral da ONU. Nova York. Ministerio de Relações Exteriores, 2017b.

TEMER, Michel. Discurso do Presidente da República Michel Temer na abertura da LI Cúpula de Chefes de Estado do Mercosul e Estados Associados. Ministério de Relações Exteriores, Brasil, 2017c.

TEMER, Michel. Discurso do Presidente da República, Michel Temer, durante a Sessão Plenária dos Presidentes dos Estados Partes do Mercosul, Estados

Associados e Convidados Especiais. Ministério de Relações Exteriores, Brasil, 2018a

TEMER, Michel. Discurso do Presidente Michel Temer na abertura do Debate Geral da 73ª Sessão da Assembleia Geral das Nações Unidas. Nova York. Ministério de Relações Exteriores, Brasil, 2018b.

# 4

## DILEMAS E PERSPECTIVAS DO GOVERNO MORALES: Entre o indigenismo e o nacional-popular

Bruno Maciel Barreto<sup>29</sup>

### INTRODUÇÃO

O tema do presente capítulo é a política boliviana contemporânea. Nossa proposta é identificar qual a natureza ideológica do governo de Evo Morales à frente do partido *Movimiento Al Socialismo* (MAS). Segundo a literatura especializada (CUNHA FILHO & DELGADO, 2010; REIS, 2010; ROCHA, 2015, entre outros), é possível identificar dois eixos ideológicos basilares no Governo Morales na Bolívia: o indigenismo e o nacional-popular.

A matriz nacional-popular consiste num conjunto específico de demandas em relação ao Estado e sua sociedade civil que em determinadas conjunturas específicas assumiu a lógica da razão populista para a conformação de seu bloco histórico: a união e integração entre classes populares, associado com a nacionalização de recursos naturais e a recuperação do poder do Estado (CUNHA FILHO, 2011).

O indigenismo é uma corrente de pensamento que tenta abranger a mobilização indígena e suas demandas. Trata-se de ressignificar a herança dos

---

<sup>29</sup> Cientista político graduado pela Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO) e pesquisador do Grisul. Contato: bruno.m.barreto@hotmail.com.

povos indígenas que habitavam a região, tanto em termos culturais quanto políticos, e que foram alijados do processo de construção do Estado boliviano. Foi o pensamento que tentou formular a configuração das diversas nações dentro do território boliviano e que se espalhou pela região atingindo seu auge entre os anos 1920 e 1970 (CUNHA FILHO, 2015).

Este capítulo visa montar uma comparação entre pautas intrínsecas ao indigenismo e ao projeto nacional-popular, identificando os pontos de atritos, convergências e contradições entre ambas. Assim, após breve histórico dos acontecimentos que alçaram o MAS de Evo Morales ao governo, serão expostos subitens com as principais demandas do indigenismo destacada pela literatura e como Morales se comporta quanto a elas. A hipótese é que embora a retórica de Evo Morales exprima um caráter antissistêmico e anticapitalista, o que se pode perceber é a paulatina sobrepujança da ideologia do nacional-popular sobre as pautas indígenas, priorizando o desenvolvimentismo estatal, e relegando ao indigenismo a apenas uma ótica discursiva e simbólica (ROCHA, 2015).

Para estruturar a análise identificaram-se as principais demandas do indigenismo através da literatura da área. Assim o trabalho será dividido em “pontos de convergência” e “pontos de divergência”. Os pontos de convergência são enumerados por Loss Araújo (2014) como as possibilidades principais que o Estado dispõe para com o indigenismo. São estas: a valorização da cultura dos povos originários e na descriminalização do cultivo e uso da folha de coca. Os pontos de divergência são identificados nos atritos e desgastes gerados pela aproximação com o empresariado e contrariando interesses da base indígena do MAS. São exemplos disso a grande obra de infraestrutura em áreas de preservação como o *Território Indígena y Parque Nacional Isiboro Sécore* (TIPNIS), e a Cúpula Agropecuária, que culminaram no distanciamento do governo de sua base social, sobretudo, indígena (ROCHA, 2015; CUNHA FILHO, 2018).

Como o governo de Evo Morales está em curso na Bolívia, e considerando que existe a possibilidade do atual presidente manter a candidatura para o que

poderá vir a ser um quarto mandato presidencial consecutivo, não se pretende aqui esgotar o debate sobre a natureza ideológica de sua gestão. Mas espera-se enriquecer um diálogo em voga e que carece, todavia, de compreensão.

## **1 INDIGENISMO E NACIONAL-POPULAR**

Enquanto o indigenismo se ocupa de pautas específicas relativas a seus povos, o nacional-popular abrange um projeto de desenvolvimento nacional. Estabelece obras de infraestrutura, valorização da cultura nacional, desenvolvimento da indústria e maior controle estatal dos recursos, um projeto de pleno emprego, dentre outras demandas típicas de governos sociais-democratas. Essas demandas muitas vezes coincidem e convergem no mesmo sentido que as do indigenismo. Porém, também se acumulam muitas vezes tensões difíceis de conciliar. Os próximos tópicos trazem um panorama dessas convergências e conflitos.

### **1.1 Pontos de Convergência**

A seguir identificaremos pontos de aproximação entre pautas respectivas às ideologias em debate.

#### **1.1.1 Valorização da Cultura dos Povos Originários**

O *Vivir Bien* – ou *Suma Qamaña*, expressão em língua Aymará, muito utilizada na Bolívia – é o princípio indígena que norteia a Constituição boliviana de 2009, de longe um dos pontos que mais encarna o espírito do indigenismo durante os mais de dez anos do governo MAS.

Inúmeras vitórias a favor do indigenismo foram buscadas. A procura por uma valorização do elemento indígena na Constituição representa conquista nunca antes conseguida. Entretanto, a disputa de espaço do indígena na perspectiva da política boliviana foi sendo absorvida por demandas de toda a

nação, onde embora existam esforços retóricos e simbólicos de incorporação desse elemento, estas acabam sendo novamente alijados do processo de desenvolvimento.

Em parte, a valorização discursiva do elemento indígena foi incorporada à política – principalmente por vias institucionais – o que não deixa de ser traço positivo do Governo Morales em prol da causa indigenista, principalmente quando se pensa em termos de subalternização do índio em função do homem branco. Levando em consideração que a Constituição reconhece agora muitos dos elementos antes exógenos ao sistema, e que eram vistos como marginalização do Estado, há abrangência simbólica de valorização do indígena. Mas, ainda assim, questiona-se a práxis dessa retórica.

As políticas efetivas que atendem o indigenismo como a redistribuição de terra – através da Reforma Agrária –, a preservação dos parques indígenas, Justiça Indígena e descriminalização da folha de coca, foram em alguma medida modificadas para atender interesses de elites empresariais ou para se tornarem compatíveis com o nacional-popular; como, por exemplo, as mudanças significativas conferidas na Reforma Agrária em troca de apoio do empresariado de Santa Cruz; ou a estrada de TIPNIS, como uma forma de perceber o projeto nacional-popular sobrepujando a questão étnica (CUNHA FILHO, 2018); bem como a institucionalização inconclusa da Justiça Indígena, disposta na Constituição (CUNHA FILHO, 2017).

Houve também um processo significativo de inclusão indígena no Estado a fim de facilitar seu trânsito entre camadas sociais, que foi iniciado anteriormente ao governo Morales, mas aprofundado em sua gestão. Outra política – que é controversa mundialmente – mas que cumpre efetivamente na prática o discurso de Evo Morales e, também, a valorização da cultura Andina – é a preservação da folha de coca. Esta será analisada na seção seguinte.

### 1.1.2 Descriminalização do Cultivo e Uso da Folha de Coca

Com o advento do neoliberalismo na América Latina uma dinâmica interessante estabelecia-se. As diretrizes de ação estatal eram ditadas essencialmente pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) e Banco Mundial. E os países circunscritos ideologicamente na onda neoliberal necessariamente deveriam segui-las. As economias emergentes da América Latina não tinham muitas alternativas para lidar com a pressão internacional para adequação ao modelo neoliberal. Se não o fizessem, as linhas de crédito que empregavam em sua reestruturação econômica poderiam ser cortadas. Nesse sentido, a convicção ideológica no modelo e as pressões externas para sua execução se confundem. Nessa perspectiva uma das diretrizes internacionais que faziam parte da pauta da política externa norte-americana era o combate ao tráfico de drogas. Sob esse prisma a Bolívia assume maior relevância por se notabilizar como grande exportador de cocaína.

Como Loss Araújo (2014, p. 198) afirma “os EUA eram o principal sócio econômico da Bolívia e o principal doador bilateral, fato que abriu espaço para a influência norte-americana na política doméstica do país andino”. Um exemplo do alinhamento da política externa boliviana pautada pelos paradigmas da política externa estadunidense, é que após os atentados de 11 de setembro, o narcotráfico passa a ser chamado de “narcoterrorismo”, pois temia-se a criação de um foco terrorista na América do Sul a partir dos movimentos sociais bolivianos” (SCHORR, 2013 *apud*. LOSS ARAÚJO, 2014, p. 198).

Em 23 de setembro de 2009, Evo Morales, fazendo a defesa do cultivo da folha de coca, deu mais um passo na direção de lutar pela sua descriminalização na 64ª Sessão Ordinária da Assembleia Geral da ONU, em Nova Iorque (LISBOA, 2015). Em 2013, os Estados Partes da Convenção Única de Entorpecentes de 1961 não apresentaram moção de rejeição à reserva a favor da Bolívia no artigo 49 do acordo. Com isto, a Bolívia voltou a aderir à Convenção, podendo, então, permitir

em seu território a mastigação e o consumo da folha de coca, nos termos da própria cultura, e para fins medicinais (ONU, 2013). Em 2017, Evo Morales promulgou a *Ley General de la Coca*, que estabelece as normas que regem a reavaliação, produção, circulação, transporte, comercialização, consumo, pesquisa, industrialização e promoção da coca em seu estado natural. E estabelece também o marco institucional para regulamentação, controle e fiscalização, e regula as taxas administrativas correspondentes (BOLÍVIA, 2017). A referida lei também expande as áreas legais de cultivo da folha de coca, penalizando o desvio da planta ancestral para fabricar narcóticos (SPUTNIK NEWS, 05/12/2018).

## 1.2 Pontos de Divergência

O item anterior foi uma tentativa de abordar, sucintamente, temáticas amplas relativas ao indigenismo. Mas fato é que estes temas são essencialmente de cunho simbólico, apesar da folha de coca possuir uma dualidade de sentidos. Em um primeiro momento, temos a questão da valorização dos povos originários na preservação de um hábito ancestral. Porém, em um segundo momento, existe uma questão prática que é a questão econômica que a coca suscita. O que, por um lado, possui valoração discursiva pró-indigenismo clara, por outro, contribui para o aquecimento da economia e favorece setores que fazem parte da base social do governo.

É possível compreender certa tradição liberal-constitucional herdada durante os séculos da construção do Estado boliviano (CUNHA FILHO, 2015). Talvez daí nasça a necessidade de retificação de tal valoração da cultura indígena por vias legais - o que acontece no caso do protagonismo do indigenismo na Constituição. Mas também não se pode ignorar que o recurso discursivo de dar protagonismo ao indigenismo também é um importante elemento que ajuda a manter coesa a base social do partido do presidente.

A seguir apresentam-se os pontos de divergência, que tocam na infraestrutura do país – e, portanto, necessários para o desenvolvimento do projeto nacional-popular – e também no relacionamento do governo com o empresariado – o que concerne a economia boliviana. Questões relativas à infraestrutura aqui serão ilustradas pela construção de uma grande estrada que atravessaria um reserva indígena (TIPNIS), e ao relacionamento com o empresariado será ilustrado pela Cúpula Agropecuária e pelas concessões feitas na Reforma Agrária.

### 1.2.1 Território Indígena y Parque Nacional Isiboro Sécure (TIPNIS)

Um dos temas cruciais do projeto indigenista é a preservação da cultura indígena, conservando a forma de organização e tradição local de suas tribos. No entanto, a demarcação de terras é um dos pontos de atrito em toda a América Latina, pois a política econômica que marca a história latino-americana é essencialmente extrativista. Isso gera pontos de conflitos e ocasionou a deterioração da base social do MAS. Uma vez que se associaram ao MAS movimentos políticos e sociais historicamente atomizados, reorganizando um novo bloco histórico inédito (CUNHA FILHO, 2011), Evo Morales teve condições de ascender ao poder. Entretanto, em nome do projeto de desenvolvimento nacional, o governo bateu de frente com o ativismo indígena de sua base.

Assim, desde 2011 o governo boliviano tenta construir uma estrada que cortaria em dois a floresta circunscrita no Território Indígena y Parque Nacional Isiboro Sécure (TIPNIS). Ainda naquele ano, o governo enfrentou uma de suas maiores derrotas políticas que foi a marcha indígena, que durou 60 dias, e impediu o prosseguimento das obras (BBC, 17/08/2017). As manifestações contra a construção da estrada foram repreendidas com força por parte do Estado, o que suscitou muitas críticas ao governo. Apesar das críticas e dos protestos contra essa obra, Evo Morales insistiu na importância de sua construção e, em 2017,

aprova a lei 969 que elimina a intangibilidade do TIPNIS (MONGABAY, 14/08/2017). O caso foi levado ao Tribunal Internacional dos Direitos da Natureza, que, em maio de 2019, decidiu em favor da causa indígena aconselhando a interrupção das obras (LA RAZÓN, 15/05/2019). Evo Morales respondeu chamando de “inimigos” aqueles que se opunham à construção da estrada (OPINIÓN, 29/07/2019). Embora não se possa afirmar os rumos que este assunto irá tomar, a conduta do governo mostra não só descaso e indiferença às demandas dos povos indígenas da região, como a qual projeto ideológico o governo dá mais atenção e demanda energia.

A insistente tentativa de construir este empreendimento na zona de proteção ao Território Indígena y Parque Nacional Isiboro Sécore (TIPNIS) é um dos exemplos mais icônicos que dão tônica à sobrepujança do desenvolvimentismo nacional-popular sobre a perspectiva indigenista.

### **1.2.2 Empresariado Boliviano**

O relacionamento de Evo Morales com o empresariado boliviano, embora bastante tumultuado no início de seu mandato, conseguiu se fortalecer, demonstrando grande cooperação, sobretudo a partir de seu segundo mandato. Segundo Cunha Filho (2008) a estabilidade constitucional pós-2009 permitiu ao MAS construir uma hegemonia política. Sendo assim, aliando o favorável momento político à boa situação econômica do país, o governo conseguira paulatinamente se aproximar do empresariado, principalmente da elite agropecuária de Santa Cruz, mas ao custo de importantes inflexões em seu modelo agrário (CUNHA FILHO, 2018).

A reforma agrária, que era demanda antiga e central relativa ao indigenismo, sofreu alterações importantes, sobretudo no que concerne ao Fundo Econômico Social (FES). A Lei da Reforma Agrária, datada de 1996, foi alterada pelo MAS, no início do mandato de Evo Morales, em 2006. A alteração da lei dizia

que apenas o pagamento dos impostos não seria mais o cumprimento do FES, sendo necessária, a partir de então, que as terras não fossem improdutivas. Caso contrário seriam passíveis de expropriação. Acontece que o setor empresarial e o governo paulatinamente melhoram seu relacionamento. Uma vez que a estabilidade da política interna do país estava garantida, criou-se o momento propício para uma aproximação mais aberta e propositiva entre ambos. A Cúpula Agropecuária foi uma tentativa de estreitar esse relacionamento e dela resultaram três polêmicas leis: a 739, que reduz as multas por desmatamento ilegal; a 740, amplia o prazo de verificação da FES de terras improdutivas de 2 para 5 anos e a 741, aumenta o limite autorizado para desmatamento em terras comunitárias para 20ha (CUNHA FILHO, 2018).

Portanto, o relacionamento se estreitou entre as elites e o governo. Ao passo que se vislumbra cada vez mais a necessidade do governo aprofundar seu projeto nacional-popular, mais íntimo se torna esse relacionamento, e mais claras se tornam as influências das demandas de setores agroindustriais no Executivo. O governo Morales, para apoiar os projetos de infraestrutura e industrialização, precisa do investimento maciço do setor privado para continuar crescendo, daí a associação ao empresariado para fomentar o projeto nacional-popular, atacando diretamente a causa camponês-indígena.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O MAS nasce nos anos 1990, mas somente ganha força após as Guerras da Água (2000) e do Gás (2003), onde se articularam movimentos indígenas, movimentos sociais camponeses, cocaleiros, sindicatos de trabalhadores urbanos, mineiros, entre outros, além de intelectuais da esquerda, como o vice-presidente Álvaro García Linera. A ideologia do MAS, capitaneado por Evo Morales, que marcou a volta do protagonismo do Estado na política boliviana, se manifesta no *neodesarrollismo indígena* (MAYORGA, 2017). Desta forma dois movimentos que

constituíam grupos sociais historicamente independentes e pouco interligados foram reunidos sob égide do governo do MAS: o indigenismo e o nacional-popular.

O *Vivir Bien* é o paradigma que orienta a composição da Constituição e do Estado Plurinacional inaugurado na Bolívia em 2009. Oriundo da ideia antissistema e anticapitalista do indigenismo, mescla-se com o nacional-popular numa concepção de agenda alternativa que marca a experiência boliviana de Evo Morales e do MAS. Assim, a nova Constituição Política do Estado (nCPE) busca superar um Estado pouco representativo numa *sociedad abigarrada*<sup>30</sup> (ZAVALETA *apud*. CUNHA FILHO, 2011). Este conceito interage na própria ideia da criação do conceito de nacional-popular, à medida que seria difícil estabelecer um movimento classista tendo uma fragmentação tão grande da nação (CUNHA FILHO, 2011). As possibilidades criadas na nCPE boliviana trazem o combate aos preconceitos e desigualdades estruturais sedimentados historicamente contra o povo indígena-campeño – colonialismo interno (CUNHA FILHO, 2011), por assim dizer–, buscando a valorização de seus, assim chamados, povos originários. A necessidade de compreensão dos principais temas abordados aqui, se segue na perspectiva norteadora do *Vivir Bien*, ou seja, na priorização do indigenismo como fator basilar da Constituição.

Os temas discriminados ao longo do primeiro item servem para mostrar como essas ideologias ora se aproximam, quando sob determinadas circunstâncias, e que ora tendem a se afastar, criando atritos e pressão para o governo, que, ao ser confrontado ante duas possibilidades, tende a decidir priorizar o projeto nacional-popular.

Os projetos coexistentes na plataforma do MAS, que Garcia Linera (2006) chama de *evismo*, atuam de forma contundente na retórica presidencial. O

---

<sup>30</sup> Este conceito abrange a composição da sociedade boliviana como um misto de civilizações variadas e justapostas, com relações assimétricas e tempos socioeconômicos distintos, na qual nenhuma delas é capaz de impor sua hegemonia sobre outras (CUNHA FILHO, 2011).

discurso antiamericanista e anticapitalista surge de forma a causar diversos atritos com os Estados Unidos.

Embora revestido pelo discurso extremista o desenvolvimento do governo de Evo Morales, ao longo desses 13 anos, não foi exatamente pautado nesse sentido. Ao contrário da ação puramente ideológica, nota-se um governo pragmático (CUNHA FILHO & DELGADO, 2010; LOSS ARAÚJO, 2014) em alinhamento com as elites bolivianas (ROCHA, 2015; CUNHA FILHO, 2018).

Como sustentam alguns autores (REIS, 2010; CUNHA FILHO, 2013; ROCHA, 2015) o governo Morales paulatinamente abandonou o projeto indigenista em função do projeto nacional popular. Apesar de haver fortes e inegáveis inflexões no sentido conferido às políticas acerca dos povos indígenas conduzidas antes de Morales, e do governo do MAS, houve também esgotamento na relação entre eles.

O indigenismo existe quando dentro do espectro do nacional-popular. Enquanto este último projeto adquire ganhos recíprocos junto ao projeto indígena, ambos coexistem mutuamente. Entretanto, quando interesses divergentes disputam uma solução há preferência pragmática ao projeto de desenvolvimento do Estado, enlaçado por um capitalismo estatal que é baseado, ainda, no extrativismo, deixando o indigenismo relegado ao segundo plano, de modo que sua inserção se faz apenas por meios simbólicos e/ou retóricos.

A questão que parece estar totalmente agregada ao indigenismo é a da cultura da folha de coca. Morales mostra grande esforço em dialogar com o mundo exterior sobre a valorização da cultura de seu povo através da preservação desse hábito ancestral. Levou a questão à ONU, para que o cultivo da folha de coca fosse deixado de ser considerado crime, e promulgou a *Ley General de la Coca* em 2017, reconhecendo o cultivo e suas formas de comercialização e consumo enquanto não refinada. A referida lei também dispõe o aumento das áreas de cultivo, o que gerou críticas da ONU, dos EUA e da UE, estes últimos argumentando que a área (em hectares) de plantio para consumo é

muito maior do que a que dispõe a legislação, gerando excedente de produção, que seria absorvido pelo narcotráfico (LA RAZÓN, 06/11/2018; EL DEBER, 02/03/2018). Embora o argumento principal seja a defesa dos costumes dos povos originários, não se pode ignorar a conveniência das medidas, uma vez que a base social do MAS é constituída de cocaleiros.

No plano de inserção internacional, Morales seguiu a mesma lógica estabelecida no plano doméstico. Discurso anticapitalista, antissistêmico, sob a ótica da diplomacia dos povos, defendendo a preservação de “*la Madre Tierra*” ao passo que o pragmatismo nacionalista boliviano se baseia na mesma lógica extrativista, impulsionando o capitalismo dependente e pró-imperialista (ROCHA, 2015) embora seu discurso seja antiamericanista. Como acontece hoje com os hidrocarbonetos. A extração de gás e petróleo, bem como de minérios, representam a maior parte da economia da Bolívia. A nacionalização do setor de hidrocarbonetos somente aprofundou e intensificou o extrativismo praticado na Bolívia, apesar de significar recursos importantíssimos para o governo. E este foi um dos motivos para que algumas demandas do nacional-popular fossem apropriadas pelo indigenismo, a fim de dotar o Estado de capacidade material para que suas demandas fossem atendidas – visto que as negativas às demandas indigenistas eram sempre justificadas pela falta de recursos (CUNHA FILHO, 2011). Tápia (2011) chama a política praticada pelo MAS de Morales de capitalismo de Estado, que compartilha com o capital transnacional a exploração dos recursos dos hidrocarbonetos.

O governo do MAS parece não estar interessado em romper com os padrões de dependência e subordinação ao imperialismo do capital externo, ou em uma estratégia anticapitalista que culmine em transformações estruturais (ROCHA, 2015): “O MAS, a despeito de um eventual discurso anticapitalista, adota (e inclui em seu Plano Nacional de Desenvolvimento) as mesmas políticas macroeconômicas que todos os demais governos, para evitar a alta da inflação” (REIS, 2010, p. 78).

O desinteresse do governo Morales para com a questão do indigenismo vai além de manter os padrões extrativistas de produção, e empresas estrangeiras controlando 56% da mineração no país (ROCHA, 2015, p. 223), mas o paulatino abandono das demandas, e quando não, flagrante desrespeito às mesmas. Como, por exemplo, a pretensão do governo em construir uma estrada no interior do maior Parque Nacional Indígena da Bolívia, o TIPNIS, e a posterior repressão violenta do governo à marcha indígena de protesto. Ou o pacto político entre as elites dos distritos comerciais de Santa Cruz e Tarija, modificando a reforma agrária, e que significou a manutenção dos privilégios (o controle sobre a terra) dos grandes latifundiários do Oriente (ROCHA, 2015). E ainda o decreto que aumentou em 100% o preço da gasolina, o famoso “gasolinazo”. A medida buscava atender os interesses das grandes empresas do setor de petróleo-gás e provocou uma inflação generalizada nos produtos de primeira necessidade e no transporte (ROCHA, 2015, p. 212).

Se até 2002 o MAS tinha um discurso mais fortemente indigenista, a partir de 2005, ano da vitória eleitoral para o presidente, seu apelo era claramente para todo o país, e as referências ideológicas de esquerda foram gradativamente sobrepujando as questões étnicas como as mais presentes. Já não tinha mais um teor “antimodernista” de defesa de um “sistema comunitário”, mas assumia um tom “modernizador e não explicitamente anticapitalista”, advogando inclusive pelo investimento em infraestrutura com o apoio ao empresariado nacional (SILVA, 2009 apud REIS, 2010).

As mudanças ocorridas com a aproximação entre governo e as elites explica, em parte, a priorização do projeto nacional em detrimento do indigenista. Cunha Filho (2018) destaca que a Cúpula Agropecuária, que possui ampla influência da elite cruceña<sup>31</sup>, culminou em leis que reduzem multas por desmatamento ilegal, ampliam prazo para expropriação de latifúndios e aumentam o limite autorizado para desmatamento, o que suscitou diversas críticas das organizações indígenas. Para Luís Tápia (2011) o MAS entrou numa

---

<sup>31</sup> Como são chamadas pessoas naturais do distrito de Santa Cruz.

fase de transformismo, onde o núcleo dirigente do atual governo passa da fase de intelectuais orgânicos de seus movimentos sociais específicos, e se convertem em intelectuais orgânicos de um projeto de reconstituição do Estado-nação, em torno de um núcleo capitalista, que reacoplou suas estruturas de poder e se adaptou a elas. Assim, as políticas econômicas e os planos de governo têm como eixo-central o desenvolvimento do capitalismo de Estado e que alimenta o capitalismo transnacional (ROCHA, 2015).

O caráter indigenista, particularidade do MAS de Evo Morales, é minimizado ante sua faceta mais clara do nacional-popular, existindo enquanto parte de um projeto maior. Uma vez que o MAS possui os atributos de um governo socialdemocrata em sua essência (REIS, 2010), o indigenismo permanece como elemento étnico específico menor e subjacente ao projeto nacional-popular.

A questão que se segue para reflexão é se o governo MAS, de Evo Morales, abandonou progressivamente o indigenismo por impossibilidades do mesmo como prática de governo para todo o Estado boliviano; ou se o Estado, ainda deficiente e precário, limita as possibilidades de ação do governo para uma efetivação maior e aprofundada do que a ótica discursiva propõe.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BBC. 2017. *"TIPNIS, la controversial carretera que puede partir en dos una selva de Bolivia y que Evo Morales "insiste en construir"* (17/08/2017). Disponível em: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-40942121> Acesso em: 30 jul. 2019.

CUNHA FILHO, Clayton M. *"2008, o ano da virada de Evo Morales?"* Observador On-line, v. 3, n. 12, p. 2–17, dez. 2008.

CUNHA FILHO, Clayton M. *A construção do horizonte plurinacional: liberalismo, indianismo e nacional-popular na formação do Estado boliviano*. 2015. 314f. Tese de Doutorado – IESP-UERJ, Rio de Janeiro, 2015.

CUNHA FILHO, Clayton M. *"Do confronto à cooptação? As tensas relações entre empresariado e governo Evo Morales, na Bolívia"*. In book: *"Elites empresariais, estado*

*e mercado na América Latina*", Edition: 1, Chapter: 5, Publisher: FACE-UFMG, p. 132-151, 2018.

EL DEBER. 2018. "La ONU aplaza a Evo porque hay más coca y Bolivia es centro de refinación de droga". (02/03/2018). Disponível em: <https://www.eldeber.com.bo/bolivia/La-JIFE-aplaza-a-Evo-porque-hay-mas-coca-y-Bolivia-es-centro-de-refinacion-de-droga-20180301-9489.html>. Acesso em: 30 jul. 2019.

LA RAZÓN. 2018. "Bolivia rechaza estimaciones de EEUU sobre cultivos de hoja de coca y producción de cocaína". (06/11/2018). Disponível em: [http://www.la-razon.com/nacional/seguridad\\_nacional/Bolivia-rechazo-cultivo-coca-EEUU-produccion\\_0\\_3033896637.html](http://www.la-razon.com/nacional/seguridad_nacional/Bolivia-rechazo-cultivo-coca-EEUU-produccion_0_3033896637.html). Acesso em: 05 nov. 2018.

LA RAZÓN. 2019. "Tribunal falla en contra de Bolivia por el caso TIPNIS y pide anular ley que levanta intangibilidad" (15/05/2019). Disponível em: [http://www.la-razon.com/sociedad/TIPNIS-Tribunal-Naturaleza-fallo-construccion-carretera-enulacion-ley-969\\_0\\_3147885221.html](http://www.la-razon.com/sociedad/TIPNIS-Tribunal-Naturaleza-fallo-construccion-carretera-enulacion-ley-969_0_3147885221.html). Acesso em: 30 jul. 2019.

LISBOA, Marcelino Teixeira. "A política externa da Bolívia e a questão da coca (2006-2014)". Revista de Estudos Internacionais, v. 3, n. 2, jul-dez, 2015, p. 267-286, 2016.

MAYORGA, Fernando. "Estado Plurinacional y democracia intercultural en Bolivia".

REVISTA BRASILEIRA DE CIÊNCIAS SOCIAIS - v. 32, n. 94, 2017.

MONGABAY. 2017. "Bolivia: Evo Morales promulga ley que elimina la intangibilidad del Tipnis" (14/08/2017). Disponível em: <https://es.mongabay.com/2017/08/bolivia-evo-morales-promulga-ley-elimina-la-intangibilidad-del-tipnis/>. Acesso em: 30 jul. 2019.

OPINIÓN. 2019. "Evo pide dar con los que se oponen a la vía por el Tipnis" (29/07/2019). Disponível em: <http://www.opinion.com.bo/opinion/articulos/noticias.php?a=2019&md=0729&id=297268>. Acesso em: 30 jul. 2019.

REIS, Guilherme Simões. "A social-democracia do MAS: nem revolução, nem populismo na Bolívia". In: Encontro Anual da ANPOCS, 2010, Caxambu. Anais do 34º Encontro Anual da Anpocs, de 25 a 29 de outubro de 2010, em Caxambu/MG, 2010.

ROCHA, J. C. “10 anos do governo Evo Morales: O ‘Nacionalismo Indígena’ no poder?”. Revista Brasileira de Estudos Latino-Americanos (REBELA), v.5, n.2. mai./ago., 2015.

SILVA, Fabricio Pereira da. “Vitórias na crise: trajetórias das esquerdas latino-americanas contemporâneas”. 2009. 250f. Tese de Doutorado – IESP-UERJ, Rio de Janeiro, 2009.

TAPIA, Luis. “El estado de derecho como tiranía”. La Paz-Bolivia: CIDES-UMSA, 2011.

[bbc.com/mundo/noticias-america-latina-40942121](http://bbc.com/mundo/noticias-america-latina-40942121), acesso em 30 jul. 2019.

# 5

## REVIRANDO A VENEZUELA: Os pilares e os desafios do governo de Nicolás Maduro

Beatriz Jesus de Andrade Rosa<sup>32</sup>

Edson Mendes Nunes Júnior<sup>33</sup>

### INTRODUÇÃO

O avanço da onda democrática na América Latina, em resposta ao fracasso das políticas neoliberais, alterou o panorama político latino-americano e desencadeou um fenômeno marcante na região: a chegada ao poder de partidos, movimentos e lideranças de esquerda, pela via eleitoral. Após uma longa trajetória de repressões e fracassos eleitorais, as esquerdas chegam ao poder democraticamente, provocando um efeito dominó em diversos países da região, que ficou caracterizado como “onda rosa”. (SILVA, 2014)

Nesse contexto, a onda rosa se iniciou no final da década de 1990, com a eleição de Hugo Chávez em 1998, marco divisor do cenário político venezuelano. O país marcado pela instabilidade financeira e política em razão da aplicação das reformas de mercado que geraram um aumento significativo da pobreza e vulnerabilidade das classes mais baixas, vivia um cenário de declínio da

---

<sup>32</sup>Graduanda em Ciência Política pela Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO). Contato: andrade.beatrizrosa@gmail.com

<sup>33</sup> Mestrando e Graduado em Ciência Política pela Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO), Graduado em Relações Internacionais pelo IBMR. Contato: mendesjr.edson@gmail.com

participação popular e crise de representação política. O líder venezuelano, que possuía uma política nacionalista de combate aos interesses dos EUA, e das estruturas oligárquicas presentes, conquistou uma popularidade incomparável na história do país, desencadeando um vínculo emocional com seus seguidores que iria além da política. Hugo Chávez, em 2012, foi reeleito para seu terceiro mandato consecutivo. Entretanto, em 2013, depois de confirmado seu falecimento, foram convocadas novas eleições e Nicolás Maduro (PSUV) foi eleito como mandatário da Venezuela, chegando ao poder com o intuito de dar continuidade ao trabalho que vinha sendo feito pelo seu antecessor (COELHO, 2013). E como previsto, as dificuldades presentes no governo de Chávez se perpetuaram durante o mandato de Maduro, que sofre com uma economia significativamente debilitada, redução do produto interno bruto (PIB), desabastecimento de produtos básicos, grande instabilidade política e enfraquecimento da base popular (SENHORAS, 2019).

Em janeiro de 2019, o presidente da Assembleia Nacional, Juan Guaidó, se autoproclamou chefe de Estado interino da Venezuela (SENHORAS, 2019). A ação do líder da oposição venezuelana teve como objetivo forçar a saída do presidente Nicolás Maduro, considerando ilegítimo o segundo mandato do líder chavista. Em síntese, o país vive um contexto complexo com dois presidentes reconhecidos internacionalmente, refletindo uma disputa geopolítica entre os Estados Unidos, que apoiam Guaidó e pressionam cada vez mais a queda do governo chavista, e China e Rússia, que defendem a permanência de Maduro.

Deste modo, o presente artigo procura realizar um diagnóstico do atual cenário de crise político-institucional e econômica da Venezuela, encontrando os pilares e desafios do governo de Maduro. Iniciamos a discussão, portanto, a partir de um breve retorno sobre o período de Chávez na presidência do país. Em seguida, apresentamos três pilares que ajudam a sustentar Maduro no poder atualmente, apesar da instabilidade política, e três desafios que seu governo enfrenta.

## 1 O LEGADO DE HUGO CHÁVEZ

Até a chegada de Hugo Chávez ao poder, no ano de 1998, o governo venezuelano estava sob o chamado Pacto de *Punto Fijo*, firmado em 1958. O acordo, realizado entre elites, estabeleceu uma 'bipolaridade' no sistema político venezuelano, representado por dois partidos: o social-democrata *Acción Democrática* (AD) e o centrista *Comité de Organización Política Electoral Independiente*, este último também nomeado *Partido Socialcristiano* (CRUZ; RIVERA, 2003).

Deste modo, a posse de Hugo Chávez, em 1999, representou não só a falência do antigo sistema institucional e partidário, mas também o início de mudanças profundas no país, iniciadas com uma nova Constituição. Junto a mudanças políticas, como aponta Gilberto Maringoni (2009), estava a dificuldade em superar a instabilidade econômica. Apesar das dificuldades iniciais, o governo Chávez beneficiou-se do aumento das exportações para a China e a Índia, grandes consumidores do petróleo, cuja valorização passou a aumentar após 2000.

Logo após assumir o cargo, Chávez lançou um referendo convocando a abertura da Assembleia Nacional Constituinte, responsável por elaborar uma nova Constituição, em substituição à de 1961. Aprovada em 1999, a nova Carta Magna estabeleceu as bases para a construção da nova República, proclamando a Venezuela como uma República Bolivariana (LEITE; FLORES, 2007).

O militar venezuelano surge, portanto, como um *outsider* político em um período no qual os partidos políticos do país, que revezavam-se no poder pelo Pacto de Punto Fijo, passaram a ser vistos como corruptos, eleitoreiros e gerontocratas (CRUZ; RIVERA, 2003).

O fenômeno de ascensão de Chávez representou, para a região latino-americana, o início de um período marcado pela chegada de governos progressistas com orientação de esquerda e centro-esquerda ao poder, pela via

eleitoral, caracterizado por Francisco Panizza (2008) de 'maré rosa'. Em razão da nova ordem constitucional, nos anos 2000 foram convocadas novas eleições para os cargos representativos, com resultados favoráveis a Chávez, que conseguiu se reeleger presidente da República mantendo a coesão na Assembleia Nacional da aliança que o sustentava no poder (SOUZA, 2013)

Contudo, a passagem de Chávez pela presidência também foi conturbada, gerando reações como a tentativa de golpe no ano de 2002 (MARINGONI, 2009). Nele, meios de comunicação, setores do Exército e do empresariado venezuelano tentaram tirar o presidente do poder à força. As manifestações contra o presidente contavam com a participação de milhares de pessoas. Em resposta, foram às ruas outros milhares de apoiadores do presidente Chávez. O ápice do conflito ocorreu quando chavistas e antichavistas se enfrentaram em frente ao Palácio de Governo, localizado em Miraflores (SOUZA, 2013).

Ainda em 2002, o mercado passou a especular negativamente com relação à moeda venezuelana. Diversas empresas privadas de comunicação passaram a realizar, nos rádios e pela televisão, uma campanha contra Chávez, incitando a polarização, enquanto o governo passou a responder, também, através de um discurso cada vez mais combativo. A cobertura parcial dos protestos pela mídia e o respaldo estadunidense ao golpe também é destacada por Maringoni (2009), apresentando, dessa forma, os atores que estavam eram contrários a permanência do governo chavista.

Em seu artigo *Refundações, conflito e polarização na Venezuela de Chávez*, Iara Leite e Fidel Flores (2007) ressaltam a importância das mobilizações sociais - em que manifestantes invadiram, inclusive, sedes de emissoras de televisão privadas - e dos setores governistas das Forças Armadas para o fracasso do golpe e a vitória de Hugo Chávez no referendo revogatório de 2004. Este fato consolidou o chavismo como força política e garantiu sua sustentação para futuras vitórias em eleições legislativas, desencadeando diversas reformas sociais e econômicas no país.

As iniciativas voltadas para participação popular, através de referendos, plebiscitos, conselhos e organizações comunitárias, junto à descentralização político-administrativa, também foram legados importantes do período chavista. No âmbito internacional, podemos mencionar, ainda, a integração regional latino-americana - tratada como prioridade pelo governo de Chávez - aproveitando-se da conjuntura, onde governos progressistas ascenderam, para pensar práticas para enfrentar a desigualdade econômica e a relação de dependência com países centrais, conforme mencionado por Margarita López Maya (2016).

Em 2008, Chávez propõe novamente um referendo buscando aprovar uma emenda a diversos artigos da Constituição, em especial aquele que retirava as barreiras para que os ocupantes de cargos de representação do povo fossem permitidos a se apresentarem como candidatos à reeleição, mas desta vez com resultados propícios ao presidente. O 'sim' à possibilidade de reeleição foi vencedor com 54,86% dos votos. (COELHO, 2013).

A partir de 2009, todavia, o chavismo começa a sofrer com a baixa no preço do petróleo e hidrocarbonetos, além dos efeitos da crise imobiliária estadunidense de 2008 na economia mundial (LÓPEZ MAYA, 2016). Ainda assim, como explicam Julia Bastos e Marcelo Obregón (2018), as reformas constitucionais do presidente venezuelano, que foram aprovadas, acabam garantindo sua manutenção no poder.

Hugo Chávez foi reeleito em 2012 para seu terceiro mandato consecutivo, derrotando o empresário Henrique Capriles com 55,8% dos votos. Entretanto, devido a problemas sérios de saúde não pôde assumir a presidência. Em 2013, após confirmado seu falecimento, foram convocadas novas eleições, que o ex vice-presidente Nicolás Maduro (PSUV) disputou com Henrique Capriles, do partido *Primero Justicia* (PJ). Maduro conquistou 50,75% dos votos, e foi eleito como atual mandatário da Venezuela, chegando ao poder com o intuito de dar

continuidade ao trabalho que vinha sendo feito pelo seu antecessor (BASTOS; OBREGÓN, 2018).

## 2 OS PILARES DO GOVERNO DE NICOLÁS MADURO

Como afirmamos anteriormente, apresentaremos três pilares que sustentam a presidência de Maduro diante da instabilidade política pela qual seu governo atravessa. São eles: sua base popular governista; o apoio de amplos setores das Forças Armadas; o apoio diplomático de países como China e Rússia.

O *chavismo*, como abordado por Fabrício Silva (2018b), fez parte de um movimento comum às esquerdas de países periféricos que buscaram nacionalizar-se, aproveitando-se de elementos revolucionários e progressistas da história nacional. No caso venezuelano, a recordação e reinterpretação de Simón Bolívar serviram como forma de aproximar-se do contexto histórico do país, de conscientização e de levar seu projeto político com legitimidade popular.

Ou seja, apesar da atual rejeição popular, que será abordada mais à frente, o *chavismo* conseguiu reunir uma base de apoiadores que, até hoje, atua como um dos pilares de seu governo. As massas e os movimentos sociais serviram como correlação de força nas diversas tentativas de retirar Chávez e nos períodos de maior instabilidade política venezuelana (COELHO, 2013). Este é o motivo pelo qual a própria campanha eleitoral de Maduro no ano de 2013 foi centrada em uma identificação sua com Chávez e seu nexos criado com a reeleitura e atualização do projeto de Bolívar, o que se repete em futuros processos eleitorais nos quais Maduro participa (LEÓN; SAN MIGUEL, 2018).

Através da Análise Crítica de Discurso, Maritza León e Aránzazu San Miguel (2018) apontam para algumas características da estratégia de campanha de Maduro nas eleições do ano de 2018: o discurso 'nós' contra 'eles' e a valorização das mulheres e jovens. As quatro palavras mais repetidas nos

discursos de Maduro são, em ordem: povo, 98 vezes; pátria, 41 vezes; mulher, 41 vezes; voto, 38 vezes.

A Assembleia Constituinte convocada por Maduro em 2017, apesar de levantar fortes críticas acerca de seus objetivos, também aponta para a importância que o respaldo popular tem para o governo venezuelano. Prevista pela Constituição Venezuelana, a Assembleia Constituinte de Maduro assemelha-se ao processo constituinte liderado por Chávez em 1999, por valorizar o papel e a participação do povo na continuidade do projeto bolivariano e na reformulação do país com o chavismo (SILVA, 2018a). O apoio de atores da sociedade civil e de movimentos sociais em momentos de instabilidade política é interessante para evitar a queda de mandatários (SOUZA, 2013).

A consolidação do poder de Chávez se dava tanto por meio do apoio popular, como através do apoio das Forças Armadas, que se tornaram um legado do chavismo. Desde a nova Constituição de 1999, observou-se uma contínua expansão do poder e relevância deste setor na política venezuelana, que se estende além do tradicional comando das áreas de defesa e segurança. (VELASCO JÚNIOR, 2019. p. 9) Ainda, após parte dos militares terem que ceder à pressão do apoio popular governista durante o golpe de 2002, as Forças Armadas tornaram-se cada vez mais próximas do chavismo, principalmente após o chamado 'nacionalismo petroleiro', correspondente ao período da nacionalização do petróleo responsável por despertar um sentimento patriota (BASTOS; OBREGÓN, 2018).

O setor militar é, atualmente, fundamental para a manutenção de poder do governo de Nicolás Maduro, e a fim de preservar o apoio das Forças Armadas, o herdeiro político de Chávez precisou renegociar a aliança com os militares, concedendo maior grau de autonomia em troca da lealdade ao governo. Atualmente, o setor militar tornou-se um "grupo hegemônico na aliança civil-militar" do governo Maduro e, uma peça-chave na política doméstica. Em contrapartida, o fato de Maduro precisar mais dos militares do que das urnas

para garantir sua legitimidade, entretanto, acaba gerando críticas de opositores. (VELASCO JÚNIOR, 2019. p. 9)

O apoio diplomático de outros Estados tem se revelado, também, como fundamental para Maduro. A produção de petróleo na Venezuela é um dos grandes objetos da construção de relações do país no ambiente internacional. Como ressaltado por Pedro Barros e Luiz Fernando Pinto (2012), a valorização do preço das *commodities*, junto à crise econômica que marcaram governos anteriores, possibilitaram a maior busca de autonomia e soberania nacional pelo governo de Chávez. Aumentando a participação estatal nas empresas produtoras de hidrocarbonetos, Chávez conseguiu reestruturar institucionalmente o setor produtivo de petróleo e gás, permitindo um alinhamento maior com países periféricos do Sul ao invés de limitar suas relações a Washington. Surgem após os anos 2000, assim, parcerias importantes com grandes compradores de petróleo, como China e Índia (MARINGONI, 2009). É possível destacar, em geral, o papel exercido pelos BRICS, bloco formado por Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul, nas relações com a Venezuela após a ascensão do chavismo (BARROS; PINTO, 2012).

O interesse da Eurásia na Venezuela reforçou, para Chávez e atualmente para Maduro, alianças econômicas, militares e políticas que diminuem os impactos das pressões externas exercidas pelos Estados Unidos - que serão abordadas na próxima sessão. No entanto, para Victor Mijares (2015), a mudança na política externa de Chávez para Maduro pode ser exemplificada através da ideia de que enquanto o primeiro buscava aumentar a influência venezuelana no ambiente internacional, o segundo tem uma política externa voltada para reagir às condições externas. O legado de Chávez para Maduro nas relações internacionais trouxe, portanto, aliados estratégicos para um mundo ocidental cada vez menos tolerante com relação a continuidade de seu governo, devido, em grande parte, à pressão estadunidense.

### 3 OS DESAFIOS DO GOVERNO DE NICOLÁS MADURO

A crescente polarização do país, que compromete o governo do atual mandatário, foi permeada por agressivos períodos de desabastecimento econômico e mobilizações populares pró e contra o governo do sucessor de Hugo Chávez. (SENHORAS, 2019) Segundo Villarroel y Ledezma (2007) o ex-mandatário detinha características correspondentes à uma autoridade carismática, a qual Weber caracteriza como uma forma de autoridade baseada no carisma do líder, como qualidades extraordinárias, índole revolucionária, promessa de bem-estar e responsabilidade perante seus seguidores. Ainda, a legitimidade do líder carismático está pautada no reconhecimento dessas qualidades por seus próprios seguidores. No caso de Chávez, a concentração de poder em suas mãos foi legitimada por seus eleitores e incentivada pelo fascínio que o mesmo exercia sobre eles.

De acordo com a literatura, a dominação carismática, todavia, tende a cessar com a morte do líder. Neste sentido, Weber considera fundamental o reconhecimento da existência do carisma no pretendente à sucessão. Entretanto, a indicação realizada por Chávez não foi mediada por essa requisição (ARENAS, 2016).

A ausência de legitimidade e poder carismático de Maduro em relação ao ex-presidente e, conseqüentemente a dificuldade em “congregar as massas em torno de um ideal” colocaram em pauta a questão de se seria possível existir o ‘chavismo’ sem Chávez. Todavia, a ascensão de Maduro à Presidência e os esforços realizados posteriormente para dar seguimento ao projeto bolivariano não foram suficientes para preencher a lacuna que Chávez deixou no país (BASTOS; OBREGÓN, 2018).

A figura do ex-presidente foi de fato polarizadora, capaz de gerar amor e ódio em seu país e em outros países da América. O legado de Chávez está estreitamente ligado ao resgate da inclusão da população que ficou totalmente

marginalizada e excluída dos processos de tomada de decisão e a redistribuição da renda petrolífera para as classes mais baixas. Em compensação, as medidas implantadas por Maduro com intuito de adquirir legitimidade e governabilidade, para alguns, se afastam destes atributos e seguem por vias cada vez mais autoritárias (ARENAS, 2016).

Desde o início de seu primeiro mandato, Maduro enfrentou uma forte oposição nas ruas e desde 2014, com queda nos preços internacionais do petróleo, enfrenta uma “inflação anual de seis dígitos e quarto ano de recessão seguido” (WEBER, 2018, p. 16).

Apesar de o governo ter lançado uma campanha visando à aproximação entre Maduro e os setores populares utilizando a imagem do ex-presidente Hugo Chávez, uma pesquisa divulgada pelo instituto de pesquisa Datanálisis em 2015 demonstrou que o apoio ao chavismo/madurismo havia reduzido consideravelmente desde que Maduro assumiu o cargo. Ainda, dois anos após a chegada do sucessor de Chávez, apenas 22% da população se definia como chavista. De acordo com o instituto a significativa queda no apoio ao governo estaria ligada à crise política e econômica presente no final do governo Chávez que se perpetuou durante o mandato de Maduro (ARENAS, 2016). Diante deste cenário, além da perda significativa da lealdade emocional e política de seus seguidores, nota-se ainda a insatisfação dos setores populares com a atual gestão, resultando na contínua onda de protestos e reivindicações contra o Estado.

A crise política se intensificou na Venezuela após as eleições legislativas realizadas em dezembro de 2015. A Mesa da Unidade Democrática (MUD) composta por uma coalizão formada entre cerca de 20 partidos políticos opositores ao governo do presidente venezuelano Nicolás Maduro, conquistou a maioria do Legislativo com 112 assentos. Este resultado forneceu à oposição uma maioria qualificada para formar uma plataforma capaz de desafiar o presidente e quebrar a hegemonia chavista (ARENAS, 2016).

Após 17 anos as urnas registraram uma vitória contundente da oposição. A perda da hegemonia do presidente no Congresso levou à rejeição da maioria das propostas normativas enviadas pelo Executivo ao Parlamento, ao mesmo tempo em que diversas leis contrárias ao projeto bolivariano foram aprovadas. Contudo, apesar de Maduro manter a hegemonia no Executivo e no Judiciário, o presidente intensificou seu discurso e afirmou não reconhecer o resultado das eleições. (BASTOS; OBREGÓN, 2018).

O país que vinha enfrentando há anos uma profunda crise econômica, desde então enfrenta um cenário de extrema polarização, baixos índices socioeconômicos e acirramento das manifestações e da violência institucionalizada. O impasse entre o Poder Executivo e o Parlamento, controlado pela oposição agravou, ainda mais, a crise institucional venezuelana (BASTOS; OBREGÓN, 2018). Em um contexto de crise econômica e polarização política vigente na Venezuela, Maduro continuou ancorando sua ação política na adoração do líder falecido, com esforços contínuos para tecer seu carisma usando a figura de seu antecessor (ARENAS, 2016).

Em maio de 2018, a população foi às urnas para eleger o presidente da Venezuela. Devido à ausência da participação do “principal polo opositor”, a disputa se deu entre nomes pouco conhecidos entre os eleitores, e Nicolás Maduro do Partido Socialista Unido de Venezuela (PSUV) terminou vencedor nas eleições com 68% dos votos, sendo reeleito para mais seis anos de mandato. Todavia o processo eleitoral foi marcado pelo maior nível de abstenção da história venezuelana, considerada pela oposição como um indício da “baixa legitimidade do processo eleitoral e do próprio governo.” (WEBER, p. 17-18) Ainda, foram registradas inúmeras denúncias de fraude e tentativas de boicote da oposição, que resultaram na desconsideração dos resultados das eleições pelos grupos opositores e por grande parte da comunidade internacional (LÉON, 2018).

Embora alguns países como China, Rússia, Irã, Bolívia e Cuba, tenham reconhecido o resultado das eleições, o Grupo de Lima<sup>34</sup> anunciou o não reconhecimento do resultado das eleições presidenciais e decretou o estabelecimento de medidas para que os organismos financeiros internacionais ficassem impossibilitados de conceder empréstimos ao governo (WEBER, 2018).

Um ano após as eleições presidenciais, o então presidente da Assembleia Nacional, Juan Guaidó, se autoproclamou chefe de Estado interino da Venezuela diante de seus apoiadores em Caracas, durante um comício com a presença de militantes contrários ao governo (SENHORAS, 2019). Momentos depois, os Estados Unidos e o Brasil, entre outros países, emitiram um comunicado oficial reconhecendo Juan Guaidó como presidente legítimo da Venezuela.

Estamos diante, portanto, do ápice da pior crise da história contemporânea da Venezuela, com a reeleição de Nicolás Maduro, a despeito das inúmeras denúncias de fraudes, e, a autoproclamação do opositor Juan Guaidó, como presidente interino, “o país passa a contar com forte pressão intra-nacional e internacional para a saída de Maduro do poder” (SENHORAS, 2019, p. 3). Nestas circunstâncias, o governo já tido como uma ditadura por vários governos da América Latina e do mundo, sofre com o isolamento diplomático na região e, ainda, uma forte crise e desconfiança internacional, intensificada pela pressão externa, vinda principalmente dos Estados Unidos.

Segundo Mariana Albuquerque (2018) durante a 73ª sessão da Assembleia Geral em 2018, Maduro repreendeu a declaração de Donald Trump, presidente dos Estados Unidos, na qual defendia uma intervenção na Venezuela no intuito de controlar a crise vigente no país. Segundo Maduro, o discurso do líder estadunidense estaria ancorado em uma “interpretação da Doutrina Monroe” no

---

<sup>34</sup> Criado em 2017 no Peru como um fórum de articulação política para discutir e propor uma solução pacífica para a crise na Venezuela. Formado pelos seguintes países: Argentina, Brasil, Canadá, Chile, Colômbia, Costa Rica, Guatemala, Guiana, Honduras, México, Panamá, Paraguai, Peru e Santa Luzia.

sentido que a América ainda seria vista como uma propriedade dos Estados Unidos. Seguidamente, reforçou sua postura ostensiva em relação ao vizinho norte americano e declarou oficialmente o repúdio ao “imperialismo de Washington”, construindo uma narrativa contra os Estados Unidos de modo a evitar uma possível intervenção no país (ALBUQUERQUE, 2018). Além da crise política e econômica enfrentada, a “profunda reorientação política da América do Sul” com a ascensão de governos conservadores explica o progressivo ‘isolamento sub-regional’ testemunhado pela Venezuela (VELASCO JÚNIOR, 2019. p. 6).

Carlos Romero e Victor Mijares (2016), entendem que, apesar do significado popular e participativo da ascensão do chavismo, sua política externa foi marcada por um forte centralismo e politização de agenda. Este desafio torna-se maior para Maduro que, sem o carisma de Chávez e com a redução do preço das *commodities*, passa a sofrer ainda mais com a pressão externa e interna sobre seu governo. Ao mesmo tempo, a queda de governos progressistas e a ascensão de políticos de direita na região, que representa o fim do fenômeno denominado ‘maré rosa’, isolam geopoliticamente Maduro, cujos principais parceiros estratégicos, como Rússia ou China, estão geograficamente distantes (ROMERO; MIJARES, 2016).

A atuação dos conglomerados de mídia tem se revelado, também um desafio para o governo de Nicolás Maduro. A mídia privada venezuelana foi um importante ator do golpe de 2002 contra Hugo Chávez e sempre demonstrou ser oposição ao chavismo (LEITE; FLORES, 2007). Nesse aspecto, percebe-se que a imprensa privada venezuelana acaba repercutindo o posicionamento hegemônico da mídia internacional com relação a Chávez (MARINGONI, 2009). A situação, é claro, continua - e se intensifica - com Nicolás Maduro. Afinal, sem a figura carismática e popular de Chávez, a mídia nacional ganha ainda mais espaço para posicionar-se contra o madurismo e atuar junto a grupos de oposição internos e externos - como discutido anteriormente.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O capítulo buscou realizar uma análise acerca da atual conjuntura política, econômica e institucional da República Bolivariana da Venezuela a partir de três pilares que sustentam seu mandato e três desafios que intensificam a instabilidade política. Para isso, fez-se necessária uma contextualização da história política recente da Venezuela, partindo da ascensão do chavismo.

A partir do exposto no trabalho, compreendemos que os três pilares do governo venezuelano liderado por Maduro são: a base popular chavista; as forças militares e o apoio externo de países como China ou Rússia. Já os desafios podem ser resumidos em: a pressão interna de grupos opositores; a pressão externa, principalmente vinda dos Estados Unidos e dos conglomerados de mídia que se aproveitam da menor popularidade de Maduro em relação a seu antecessor, Hugo Chávez.

Em geral, as forças que Maduro dispõe são consequências das políticas públicas distributivas e da reformulação do Estado venezuelano realizadas por Chávez, tendo em vista que, apesar do alto nível de rejeição que o governo enfrenta atualmente, o mandatário se beneficia do apoio dos eleitores leais de seu antecessor Hugo Chávez. A dificuldade de Maduro em manter este legado, dessa forma, agrava a crise institucional e fomenta a instabilidade política no país. Por outro lado, apesar de os desafios também continuarem os mesmos dos enfrentados por Chávez em seu governo, a oposição apresenta dificuldade em sustentar um quadro de liderança, com popularidade, capaz de afrontar governistas.

Diante da crise política e econômica que a Venezuela enfrenta sob a presidência de Nicolás Maduro, herdeiro político de Chávez, fica evidente a dificuldade em manter o projeto político do chamado 'Socialismo do século XXI' representado pelo chavismo. Ainda que o governo tenha sobrevivido ao isolamento diplomático na região durante os últimos anos, o contínuo aumento

da oposição, nos planos interno e externo, tornam real a possibilidade de intervenção e deposição de Maduro do poder. Em resposta, o governo opta pela extrema centralização do poder Executivo.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALBUQUERQUE, Marianna. **A Palavra da América do Sul nas Nações Unidas: análise dos discursos oficiais na 73ª sessão da Assembleia Geral (2018)**. Boletim OPSA, ISSN 1809-8827, v. 3, jul./set., p. 6-20, 2018.

ARENAS, Nelly. Nicolás Maduro: ¿populismo sin carisma?. **Cuadernos del CENDES**, v. 33, n. 92, p. 113-128, 2016.

BARROS, Pedro Silva; PINTO, Luiz Fernando Sanná. A presença dos países do BRICS na Venezuela. *Boletim de Economia y Política Internacional*, nº 9. Brasília: IPEA, p. 101-115, 2012.

BASTOS, Julia; OBREGÓN, Marcelo. Venezuela em crise: o que mudou com Maduro?. **Revista de Derecho y Câmbio Social**, p. 1-16, 2018.

COELHO, André Luiz. Instabilidade Política e Democracia na Venezuela – de Carlos Andrés Pérez a Hugo Chávez. **Boletim do Tempo Presente**, nº 07, 2013, p. 1 - 21. Disponível em: <https://seer.ufs.br/index.php/tempopresente/article/view/4173/3458>. Acesso em: 06 jul. 2019.

LEITE, Iara; FLORES, Fidel Pérez. Refundações, conflito e polarização na Venezuela de Chávez. In: M. R. Soares de Lima; M. V. Coutinho (Orgs.). **A Agenda Sul-Americana: Mudanças e Desafios no Início do Século XXI**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2007, p. 341 - 374.

LEÓN, Maritza Sobrados; SAN MIGUEL, Aránzazu Román. Estrategias de resistencia en los discursos electorales de Nicolás Maduro. **Chasqui. Revista Latinoamericana de Comunicación**, n. 139, p. 115-132, 2018.

LÓPEZ MAYA, Margarita. La crisis del chavismo en la Venezuela actual. **Estudios Latinoamericanos**, Cidade do México, n. 38, p. 159-185, jul. 2016.

MARINGONI, Gilberto. **A Revolução Venezuelana**. São Paulo: Editora UNESP, 2009.

MIJARES, Víctor. Venezuela's post-Chávez Foreign Policy: is there a Maduro Doctrine?. **Americas Quartely**, v. 9, n. 1, p. 74-81, 2015.

- PANIZZA, Francisco. **La marea rosa**. Análise de Conjuntura OPSA, n. 8, 2006.
- RIVERA, Diana Marcela Rojas; CRUZ, Adolfo León Atehortúa. Venezuela antes de Chávez: auge y derrumbe del sistema de "punto fijo". **Anuario colombiano de historia social y de la cultura**, n. 32, p. 225-274, 2005. Disponível em: <https://revistas.unal.edu.co/index.php/achsc/article/view/8194/8838>. Acesso em: 02 jul. 2019.
- ROMERO, Carlos; MIJARES, Victor. From Chávez to Maduro: Continuity and Change in Venezuelan Foreign Policy. **Contexto Internacional**, v. 38, n. 1, p. 165-201, 2016.
- SENHORAS, Eloi Martins. Venezuela em rota de colisão: da estabilidade à crise. 2019.
- SILVA, Eneko Compains. Venezuela: el debate sobre la legitimidad constitucional de la convocatoria a la Asamblea Nacional Constituyente realizada por el presidente Nicolás Maduro el 1 de mayo de 2017. **Revista Vasca de Administración Pública. Herri-Ardurularitzako Euskal Aldizkaria**, n. 111, p. 249-269, 2018a.
- SILVA, Fabrício Pereira da. Bolivarianismo en la encrucijada: análisis de la ascensión y crisis del chavismo desde sus conceptos. **Polis**, Revista Latinoamericana, n. 51, p. 281-302, 2018b.
- SILVA, Fabricio Pereira da. Quinze anos da onda rosa latino-americana: balanço e perspectivas. **Observador on-line**, v. 9, p. 1-28, 2014.
- VELASCO JÚNIOR, Paulo Afonso. **A falência das instituições regionais diante da crise venezuelana**. Boletim OPSA, ISSN 1809-8827, n. 2, abr./jun., p. 6-12, 2019.
- VILLARROEL, Gladys; LEDEZMA, Nelson. Carisma y política: el liderazgo de Hugo Chávez desde la perspectiva de sus partidarios. **Revista Politeia**, vol. 39, n. 30, p. 1-22, 2007.
- WEBER, Leonardo Albarello. **Eleições na Venezuela**. Boletim OPSA, ISSN 1809-8827, v. 2, abr./jun, p. 16-19, 2018.

# 6

## RELAÇÃO BRASIL ÁFRICA POR MEIO DA EDUCAÇÃO: O PEC-G de Lula à Bolsonaro

Beatriz Carvalho Teixeira de Oliveira<sup>35</sup>

Lívia de Queiroz Brito<sup>36</sup>

### INTRODUÇÃO

Com a ascensão de novas dinâmicas e agendas entre países, e, conseqüentemente, a diversificação no modo de se relacionar através do uso de *soft power*, temas como educação e cultura se apresentaram como novas alternativas estratégicas para aumentar o nível e a qualidade das interações entre Estados. O estabelecimento de parcerias através da educação, importante para a construção do chamado poder simbólico, cria a possibilidade de projetar a imagem de um país como um parceiro para o desenvolvimento, além de promover novas experiências e impactos relevantes nos relacionamentos entre nações.

Ao se pensar mais especificamente nas relações entre Brasil e África, dentro do contexto da cooperação Sul-Sul, é fundamental destacar a importância de programas e iniciativas que visam o desenvolvimento da área educacional, ao

---

<sup>35</sup> Bacharelanda em Ciência Política pela Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO). Contato: beatrizcto@gmail.com

<sup>36</sup> Bacharelanda em Ciência Política pela Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO). Contato: liviaabrittoo@outlook.com

considerar as desigualdades e desafios enfrentados pelas duas regiões, ainda que em intensidades diferentes. Logo, projetos como o Programa Estudantes-Convênio de Graduação (PEC-G), que oferecem vagas universitárias estudantes latinos, africanos e asiáticos, são essenciais para o fortalecimento da parceria entre Brasil e países africanos, e para a contribuição no aumento de qualidade de ensino e qualificação de seus estudantes, promovendo uma mudança significativa na vida de milhares de pessoas.

Neste capítulo buscamos mostrar a relevância do papel da educação como um instrumento real de *soft power* na política externa brasileira, ao se tratar do relacionamento com a África. Para isso, acompanhamos os dados quantitativos de estudantes contemplados pelo PEC-G, um dos mais importantes na área de cooperação educacional com o continente, desde seu período mais frutífero nos mandatos de Lula, até sua vigência mais recente e ainda sem resultados, mas com algumas previsões, com o governo Bolsonaro.

Entendendo que o programa é uma representação dessa relação não apenas comercial com o continente africano, e que foi uma das prioridades nesse sentido para a Política Externa Brasileira (PEB) engajada de Lula, buscamos analisar se houve manutenção ou fortalecimento do mesmo nos governos que se sucederam, e se suas respectivas políticas externas tiveram impacto ou não na parceria educacional com a África. Para isso, fazemos uso de literatura que abarca as principais características das políticas externas de Lula, Dilma, Temer, bem como as ações tomadas até agora nesse campo por Bolsonaro. Além disso, buscamos dados numéricos relativos ao número de alunos africanos selecionados pelo PEC-G, compreendendo que a quantidade de estudantes oferece um panorama de avaliação no que diz respeito ao incentivo aplicado sobre tal iniciativa e sua ampliação.

## 1 *SOFT POWER*, COOPERAÇÃO SUL-SUL E EDUCAÇÃO: O CASO BRASILEIRO

A perda de influência dos Estados para outros atores fez com que a sua forma de exercer poder e impor soberania, fazendo uso de domínio bélico e econômico, fosse atravessada por outras questões mais próximas à opinião pública, como o domínio da educação. Nesse sentido, diferenciam-se os conceitos de *hard power* e *soft power* na atuação estatal dentro do cenário internacional.

De acordo com Joseph Nye (2004), o *hard power* baseia-se em elementos como coerção, poderio econômico e militar, e o enfoque em uma realidade material. O *soft power* está mais associado à persuasão, ao domínio da cultura e de valores, em uma realidade simbólica – na construção de uma imagem. Segundo o autor, o *soft power* coopta pessoas, em vez de coagi-las. Sendo assim, os instrumentos utilizados pelo *soft power* estão ligados à educação, cultura e meios de comunicação, cooptando indivíduos e estabelecendo novas formas de relação entre países, e que diferem das tradicionais estabelecidas pela escola realista.

O interesse do Brasil no desenvolvimento de cooperações internacionais, encaixando-se nesse modelo de poder brando e simbólico, vem crescendo desde a Constituição de 1988. Particularmente após 2003, houve uma maior ênfase política nas relações Sul-Sul: esse foi o contexto, por exemplo para a criação, em 2006, da Rede Expansão, Renovação e Fragmentação das Agendas e Atores da Política Externa (Rede AAPE), com o intuito de desenvolver pesquisas a partir do olhar sobre os diferentes atores, a análise de distintos temas e uma pluralidade de perspectivas teórico-metodológicas. A Rede AAPE defende que é recomendável trabalhar com diferentes arenas decisórias, isto é, ver temas de saúde, educação, cultura, ciência e tecnologia, entre outros, como formas distintas de cooperação e conflito. A promoção e o estímulo dessas temáticas, nos

planos doméstico e internacional, causam efeitos significativos na relação entre os Estados no sistema internacional (MILANI e PINHEIRO, 2011).

Segundo dados da Agência Brasileira de Cooperação (ABC), a área da educação ascendeu entre os setores mais relevantes do programa de cooperação técnica do Brasil. Os maiores objetivos da cooperação brasileira na área educacional nos últimos governos seria promover educação de nível superior para cidadãos vindos de outros países em desenvolvimento, fomentar diálogos no campo da educação entre jovens brasileiros e estrangeiros e disseminar a cultura brasileira e a língua portuguesa. (MILANI, 2015). Segundo Pinheiro e Beshara (2011), a cultura e a educação eram, de fato, consideradas importantes fontes de *soft power* para o Brasil, visto que contribuem para o fortalecimento de laços políticos e econômicos entre o Brasil e outros países. Dessa forma, algumas áreas de políticas públicas brasileiras no âmbito educacional podem se projetar internacionalmente, buscando levar soluções brasileiras a problemas enfrentados em vários países, especialmente os países subdesenvolvidos ou em desenvolvimento.

Alessandro Candéas (2011) chamou atenção para a expansão do país em sua diplomacia acadêmica, intelectual e científica, diretriz que se encaixa no âmbito de um *soft power*. A educação é uma das áreas nas quais políticas públicas brasileiras podem se projetar no mundo, levando medidas desenvolvidas no Brasil para outros países que enfrentam problemas similares, sobretudo países mais pobres. O reestabelecimento de uma relação ainda mais forte e focada na cooperação para desenvolvimento, com um grande apoio à área educacional, no entanto, se deu principalmente com a posse de Lula, em 2003.

## **2 A RELAÇÃO BRASIL-ÁFRICA POR MEIO DA EDUCAÇÃO: GOVERNO LULA E O PEC-G**

Com o intuito de defender internacionalmente os interesses brasileiros e, conseqüentemente, promover o desenvolvimento do país, a política externa de

Lula concentrou-se em temas que promovessem o “desenvolvimento como um valor universal e o acesso das grandes massas populacionais do globo aos padrões do bem-estar e da cidadania” (SARAIVA, 2005, apud OLIVEIRA, 2005). Sendo assim, o uso de instrumentos de *soft power* foi essencial para o aumento de cooperações Sul-Sul: além de projetos relacionados à agricultura e economia, a PEB de Lula não deixou de estabelecer laços por meio de projetos da área educacional. Isso demonstra um distanciamento de práticas de política externa que determinem a força de um Estado a partir do poderio bélico, do uso do *hard power*, como no caso estadunidense, por exemplo. As medidas do governo Lula no cenário internacional estavam relacionadas a uma verdadeira tentativa de mudança social, que tratariam de questões humanitárias, como a fome, ao mesmo tempo que trariam benefícios para o desenvolvimento brasileiro a partir da integração com esses países, num sentido de projetar a imagem do Brasil, elevando ainda mais seu perfil internacional. Dessa forma, a relação com países africanos teve um novo contorno a partir da implementação da política externa de Lula.

Nesse sentido, na interação com o continente africano, a cooperação internacional por meio da educação, com destaque para a superior, foi intensificada. Houve a continuação de programas já existentes, bem como a criação de novos projetos, como a Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (UNILAB), faculdade brasileira “integrada com o continente africano, principalmente com os países de língua oficial portuguesa”<sup>37</sup>. Um dos maiores exemplos é o fortalecimento do Programa Estudantes-Convênio de Graduação (PEC-G), criado em 1965, no início do regime militar brasileiro. O objetivo desse acordo de cooperação é oferecer aos estudantes de países do sul global, com os quais o Brasil mantém um acordo educacional e cultural, a oportunidade de realizar a graduação em uma

---

<sup>37</sup> Ver em Educação como Ponte Estratégica Brasil-África. MEC. 2013.

instituição de ensino superior brasileira, podendo contar ainda com bolsas do Governo Brasileiro. Administrado pelo Ministério das Relações Exteriores (MRE) e pelo Ministério da Educação (MEC), o PEC-G têm o intuito de fortalecer relações do Brasil com países subalternos através da cooperação educacional e visa, também, aprimorar a formação de profissionais que, futuramente, virão a contribuir no desenvolvimento de seus próprios países.<sup>38</sup>

De acordo com informações fornecidas pela página oficial do Ministério das Relações Exteriores (MRE), o programa selecionou, desde os anos 2000, mais de nove mil estudantes, oriundos de 59 países diferentes. Dentre estes, os países do continente africano são o que se encontram em maior número: 76% dos alunos são da África, com destaque para Cabo Verde, Guiné-Bissau e Angola, enquanto 24% dos selecionados no programa são latino-americanos ou asiáticos.

O PEC-G se apresenta como um forte instrumento de desenvolvimento, além de ser uma imagem explicativa do que a PEB defendida por Lula promovia: a possibilidade de oferecer bolsas de graduação no Brasil é uma oportunidade primordial para esses milhares de alunos, que viam no PEC-G a chance de conseguir uma maior qualidade de vida e nível de capacitação - além daqueles que saíam de situações de conflito urbano muito graves para ganhar uma nova perspectiva no Brasil. Esse tipo de iniciativa vai de total encontro a uma das promessas de Lula de buscar uma política em prol do desenvolvimento humano, com foco principalmente nas regiões que mais sofrem com pobreza e desigualdade. A partir dos dados coletados no site do MRE sobre o PEC-G, é importante ressaltar que o período de 2005 a 2009 apresentou a maior taxa de selecionados oriundos do continente africano, tendo o seu pico em 2008, com 784 estudantes.

Esse tipo de iniciativa educacional reforça a ideia do uso de *soft power* para a integração entre países que já compartilham de inúmeros elementos culturais,

---

<sup>38</sup> Ver mais em <http://www.dce.mre.gov.br/PEC/PECG.php>

expandindo para o campo educacional, tão importante na nova dinâmica das relações entre países, contribuindo para um exercício de diplomacia mundial diferente dos usuais acordos de comércio: com essa filosofia, a educação ocupa um dos três setores mais importantes dos programas de cooperação do Brasil (MILANI, CONCEIÇÃO, M'BUNDE, 2016), impulsionada pela política externa do período Lula.

### **3 AS POLÍTICAS EXTERNAS DOS SUCESSORES NA COOPERAÇÃO COM A ÁFRICA: OS IMPACTOS DE DILMA, TEMER E BOLSONARO**

Em comparação à política externa observada no intervalo de 2003 a 2010, período que abarcou os dois mandatos do governo Lula, podemos dizer que a aplicada por Dilma Rousseff durante seus cinco anos e meio de administração foi menos ativa, ainda que apresentasse uma certa linha de continuidade. O primeiro mandato de Dilma segue com os mesmos propósitos de Lula no que diz respeito à esfera internacional, buscando, principalmente, a confirmação do posto do país como líder regional. Rousseff, no entanto, o faz com menos ativismo (CORNETET, 2014) apresentando uma política menos “ativa e ativa”<sup>39</sup> - um exemplo disso é a diminuição drástica de viagens a outros países para fins diplomáticos, apontando para um distanciamento da diplomacia presidencial praticada por Lula. Coelho e Santos (2014) também apontaram que não houve uma continuidade plena entre as políticas externas de Lula e Dilma, ainda que uma “ligação umbilical partidária” se mostrasse presente.

No tocante à relação com o continente africano, a diretriz seguida pela presidenta indica o mesmo diagnóstico apresentado pela política externa de maneira geral: houve uma continuidade, mesmo que não absoluta – segundo

---

<sup>39</sup> Fala de Celso Amorim ao descrever a política externa de Lula em seu discurso durante a transmissão de cargo. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/discursos-artigos-e-entrevistas/ministro-das-relacoes-exteriores-discursos/9788-discurso-do-embaixador-celso-amorim-na-cerimonia-de-transmissao-do-cargo-de-ministro-de-estado-das-relacoes-exteriores-brasilia-2-de-janeiro-de-2011>.

Ziebell de Oliveira (2015), a política externa da presidenta passou por ajustes, que podem ser lidos como uma menor intensidade nas relações com os países africanos (como a já mencionada diminuição de viagens diplomáticas), e o direcionamento para um novo foco nos projetos de cooperação, que passariam a abarcar mais a área de Defesa. A visão de África, no entanto, não mudou: o governo continuou creditando importância à manutenção das relações com a região, mesmo que não de forma tão veemente quanto o governo Lula.

Analisando a questão da educação como instrumento de *soft power*, pode-se dizer que o governo Dilma manteve o compromisso com a África, com destaque para a elaboração do documento “Educação como Ponte Estratégica Brasil-África”, que apresentava o andamento dos projetos e novas linhas de atuação, traçados por ministros da educação e do ensino superior da Angola, Brasil, Cabo Verde, São Tomé e Príncipe, bem como representantes da UNESCO e reitores de universidades federais brasileiras. A PEB do período Dilma deu seguimento a iniciativas de educação como o PEC-G, mas com a proposta de diversificar ainda mais os parceiros: de acordo com dados do programa, o *boom* de estudantes asiáticos com oportunidades para graduação no Brasil se deu em 2013, penúltimo ano do primeiro mandato de Dilma. Do mesmo modo, houve esforços para a extensão de oportunidades de intercâmbio para países asiáticos não contemplados pelo PEC-G, como a Índia. O uso da educação também foi aplicado ao relacionamento com países centrais, como os Estados Unidos, por exemplo, principalmente em relação ao Ciências Sem Fronteiras (ANTUNES DE MIRANDA e BISCHOFF, 2018).

Em 2016 Michel Temer toma o poder, deixando o posto de vice-presidência com a queda de Dilma. Considerando o papel de partidos na política externa, é importante estabelecer que, como integrante do PMDB, Temer traria mudanças não só na política doméstica, representando, de certo modo, uma quebra no modo de tratar a política externa que Lula e até mesmo Dilma

apresentavam, através da quebra de sucessão de mandatos do PT e de seu *modus operandi*.

Isso ficou claro com as diretrizes de ação elencadas por José Serra, do PSDB, nomeado por Temer para o posto de Chanceler. Entre diversos pontos levantados, Serra criticou uma suposta posição ideológica de Lula e Dilma, do PT, ao conduzir a política externa em seus anos de governo. Tratando especificamente a relação com o continente africano, buscou-se conduzir a cooperação para um âmbito mais comercial, com o discurso de que as cooperações anteriores – possivelmente aquelas em prol do desenvolvimento – não trouxeram muitos benefícios econômicos. Tal proposta não chegou, de fato, a ser implementada, mas deu o tom de como a relação com a África e o uso da educação como *soft power* na cooperação deveriam ser levados. A política externa de Temer foi caracterizada, principalmente, por ter sido deixada em segundo plano, com maior desinteresse e apatia nas relações Sul-Sul, e tratamento mais ríspido a países considerados mais à esquerda no espectro político-ideológico (SILVA, 2019).

Essa hostilidade no tratamento com a esquerda intensificou-se ainda mais com a eleição de Jair Bolsonaro, do Partido Social Liberal (PSL), trazendo mais mudanças de paradigma para a política externa brasileira. Ainda que o governo esteja na metade de seu primeiro ano, faz-se interessante para a proposta da pesquisa abordar o que já foi demonstrado pelo governo Bolsonaro até agora, bem como perspectivas no que concerne à relação com a África e o andamento de programas como o PEC-G.

Os primeiros meses de mandato de Bolsonaro trazem de volta uma política externa fortemente orientada pela relação com os Estados Unidos, que estreita-se ao ponto de tornar-se familiar, com a recente indicação do próprio filho, Eduardo Bolsonaro, à embaixador no país – de acordo com Lima e Albuquerque (2019), esse “americanismo ideológico” não é exatamente uma novidade na história da PEB, mas sim a forma como o governo expõe seus

posicionamentos, atuando sob uma “estratégia do caos”, guiada pelo encontro entre o lado “influenciador digital” de Bolsonaro e seu cargo como presidente.

Desse comportamento, derivam-se nomeações como a de Ernesto Araújo, que tomou posse como Chanceler. O novo ministro do MRE deixou claro, desde o início, que a prioridade da nova política externa era o total alinhamento aos planos estadunidenses – o reconhecimento de Juan Guaidó como presidente venezuelano, oferecendo bases militares brasileiras aos EUA e demonstrando apoio à Israel. Em relação aos laços de cooperação com o continente africano, Araújo declarou, na celebração do dia da África, que o Brasil tem muito interesse no relacionamento com o continente, mas que, na nova política externa que está sendo implementada, “a dimensão econômica e comercial da relação com a África é fundamental”<sup>40</sup>. Sendo assim, a aproximação através de *soft power* e cooperação para o desenvolvimento através da educação, abordagem bastante utilizada no governo Lula, parece não ser prioridade sob a ótica da política externa bolsonarista.

Analisando-se os dados sobre a quantidade de alunos contemplados pelo PEC-G, podemos notar alterações numéricas significativas no nível de ampliação do projeto ao realizarmos a comparação do governo Lula com os governos sucessores. Na tabela abaixo, apresentamos o número total de contemplados da África para o PEC-G por mandato presidencial.

---

<sup>40</sup> Ver [Discurso do ministro Ernesto Araújo na conferência "A Cooperação entre o Brasil e a África"](http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/discursos-artigos-e-entrevistas-categoria/ministro-das-relacoes-exteriores-discursos/20456-discurso-do-ministro-ernesto-araujo-na-conferencia-a-cooperacao-entre-o-brasil-e-a-africa-por-ocasio-da-celebracao-do-dia-da-africa-brasilia-27-de-maio-de-2019), por ocasião da celebração do dia da África - Brasília, 27 de Maio de 2019  
Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/discursos-artigos-e-entrevistas-categoria/ministro-das-relacoes-exteriores-discursos/20456-discurso-do-ministro-ernesto-araujo-na-conferencia-a-cooperacao-entre-o-brasil-e-a-africa-por-ocasio-da-celebracao-do-dia-da-africa-brasilia-27-de-maio-de-2019>

**TABELA 1**

Total de estudantes africanos selecionados para o PEC-G por mandato presidencial\*

Governos	Período	Total de estudantes selecionados	Principais países
Lula	2003-2010	4.138**	Angola; Cabo Verde; Guiné-Bissau
Dilma	2011-2015	1.771**	Angola; Benin; Cabo Verde
Temer	2016-2018	893**	Benin; Cabo Verde; Gana
Bolsonaro	2019	337**	Benin; Cabo Verde; República Democrática do Congo

FONTE – Dados disponibilizados pela Divisão de Assuntos Educacionais (DCE)/MRE. Elaboração pelas autoras.

\* A tabela completa com a quantidade de estudantes por ano de projeto poderá ser encontrada em <http://www.dce.mre.gov.br/PEC/G/historico/introducao.php>.

\*\*O Cálculo total foi baseado de acordo com a quantidade de alunos que vêm ao Brasil por ano. O processo de aprovação das vagas de graduação se dá no ano anterior.

Os dados da quantidade de alunos demonstram o engajamento do governo Lula em relação ao programa, ainda que essa análise deva ser feita com algumas ressalvas. A primeira questão a ser pontuada é justamente o processo de seleção e aprovação dos estudantes, que se dá no ano anterior. Logo, os números apresentados não necessariamente batem com a aprovação das bolsas pelo governo, ao considerarmos os anos em que houve troca presidencial (2003; 2011; 2016 e 2019), em que o novo Chefe do Executivo acabaria recebendo números relativos à seleção realizada pelo governo anterior. Sendo assim, a quantidade de 337 estudantes africanos no ano de 2019, primeiro do mandato de Bolsonaro, por exemplo, não significa sua aprovação ou incentivo da vinda desses alunos - os dados reais sobre o número de africanos que serão contemplados com o PEC-G, já no governo Bolsonaro, só poderão ser observados a partir do ano que vem. Uma tabela desconsiderando os valores dos anos de troca presidencial apresentaria os resultados a seguir:

**TABELA 2**

Total de estudantes africanos selecionados para o PEC-G por mandato presidencial (valores atualizados) \*

Governos	Período	Total de estudantes selecionados	Principais países
Lula	2003-2010	4.072	Guiné-Bissau; Cabo Verde; Angola
Dilma	2011-2015	1.682	Angola; Benin; Cabo Verde
Temer	2016-2018	943	Benin; Cabo Verde; Gana
Bolsonaro	2019	0 (processo de seleção ainda em andamento)	Nenhum (processo de seleção ainda em andamento)

FONTE – Dados disponibilizados pela Divisão de Assuntos Educacionais (DCE)/MRE. Elaboração pelas autoras.

\*Levando em consideração que o processo de aprovação de vagas para a graduação se dá no ano anterior.

Ainda que os estejamos analisando intervalos de tempo diferentes - o governo Lula teve duração de oito anos, enquanto o de Dilma e Temer tiveram 5,5 e 2,5, respectivamente - a quantidade de alunos trazida por Lula, durante seu mandato, é um reflexo dos esforços para que o PEC-G (e programas similares) realmente possa apresentar efetividade na construção de uma iniciativa com verdadeiro impacto. Também é importante frisar novamente que, desde 2000, os anos com maior quantidade de alunos foram 2005 (650 alunos), 2006 (589 alunos) e 2008 (784 alunos), enquanto o que apresentou menor número de selecionados foi 2018, com 281, já no período de Temer. Logo, os dados devem ser lidos com base, também, da diretriz de política externa seguida por cada mandatário, podendo priorizar, ou não, a relação com a África por meio da educação.<sup>41</sup>

<sup>41</sup> Disponível em <http://www.dce.mre.gov.br/PEC/G/historico/introducao.php>.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Através da exposição dos dados e do debate teórico sobre as PEB dos governos sucessores ao de Lula, podemos notar uma certa continuidade - ainda que não plena - no governo de Dilma Rousseff no que diz respeito ao relacionamento com o continente africano por meio de *soft power*. Mesmo tendo seu mandato encurtado devido ao processo de *impeachment*, Dilma conseguiu manter as iniciativas de educação que foram fortalecidas por Lula; o fato de não ter alcançado um número de africanos selecionados pelo PEC-G mais próximo ao de seu antecessor pode estar relacionada à sua proposta de diversificação de parcerias - o número de estudantes asiáticos vindo ao Brasil pelo programa, por exemplo, teve seu pico em 2013, ainda em seu primeiro mandato. Seguindo para as políticas externas de Temer e Bolsonaro, juntamente aos dados do PEC-G, podemos ver uma tentativa de deixar o relacionamento com a África em segundo plano, no caso de Temer, e uma já clara rejeição a qualquer esforço por parte do governo atual em promover a cooperação educacional com o continente africano.

O balanço da relação com países africanos via educação, e do PEC-G como um dos programas centrais, desse modo, seria de uma tentativa de manutenção e reconhecimento da importância do programa por parte do governo Dilma, enquanto há uma maior frieza a esse tipo de instrumento no governo Temer, e a previsão de um apagamento e oposição mais enfáticos no governo Bolsonaro, tendo como base os acontecimentos e declarações até o presente momento. Faz-se fundamental, a partir do próximo ano, o acompanhamento assíduo ao número de estudantes africanos selecionados pelo PEC-G; levando em consideração o plano atual da política externa brasileira, é provável que mais um projeto primordial para a aproximação entre Brasil e África, através do incentivo à educação e qualificação de pessoas, se esvaia com o tempo e com as decisões tomadas

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANTUNES DE MIRANDA, José A.; BISCHOFF, Viviane. Educação internacional como soft power: o ensaio da política externa de Dilma Rousseff. *Revista Ibero Americana de Estudos em Educação*, v. 13, n. 3, jul./set. 2018. Disponível em: <https://periodicos.fclar.unesp.br/iberoamericana/article/view/10096> Acesso em 1 set. 2019.

BRASIL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Educação como ponte Estratégica Brasil-África - Angola, Brasil, Cabo Verde, Moçambique e São Tomé e Príncipe. 2013.

CANDEAS, Alessandro. Educação e política externa: por uma parceria diplomacia-universidade In: PINHEIRO, Leticia; R. S. MILANI, Carlos (Org). Política externa brasileira e a política das práticas da política. Editora FGV. Rio de Janeiro, 2011.

COELHO, André; SANTOS, Vinícius. A análise da política externa do governo Dilma Rousseff na perspectiva dos pronunciamentos oficiais na ONU. *Mural Internacional*, v. 5, n. 2, jul./dez. 2014. Disponível em: <http://www.unirio.br/ccjp/cienciapolitica/arquivos-1/discursos-de-dilma> Acesso em 11 fev. 2019.

CORNETET, Joao M.C. A Política Externa de Dilma Rousseff: contenção na continuidade. *Conjuntura Astral*, v. 5, n. 34. 2014. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/ConjunturaAustral/article/view/47628> Acesso em 1 fev. 2019.

DIVISÃO DE ASSUNTOS EDUCACIONAIS - MRE. HISTÓRICO DO PROGRAMA PEC-G. Disponível em: <http://www.dce.mre.gov.br/PEC/G/historico/introducao.php> Acesso em 1 set. 2019.

LIMA, Maria Regina S.; ALBUQUERQUE, Mariana. O Estilo Bolsonaro de Governar e a Política Externa. In: *Boletim OPSA*, n. 1, jan./mar. 2019. Disponível em: [http://opsa.com.br/wp-content/uploads/2017/01/Boletim\\_OPSA\\_2019\\_n1-jan-mar.pdf](http://opsa.com.br/wp-content/uploads/2017/01/Boletim_OPSA_2019_n1-jan-mar.pdf) Acesso em 1 set. 2019.

MILANI, Carlos R. S; PINHEIRO, Leticia. Introdução. In: PINHEIRO, Leticia; R. S. MILANI, Carlos (Org). Política externa brasileira: as práticas da política e a política das práticas Editora FGV. Rio de Janeiro, 2011.

\_\_\_\_\_.; CONCEIÇÃO, F.C.; M'BUNDE, T.S. Cooperação Sul-Sul em educação e relações Brasil-PALOP. *Caderno CRH*, Salvador, v. 29, n. 76, p. 13-32, jan./abr. 2016

\_\_\_\_\_. Política externa é política pública? *Insight Inteligência*, abr./jun. 2015, p. 57-75.

NYE, Joseph. *Soft Power: The means to success in world politics*. New York, Public Affairs, 2004. Disponível em: [https://www.academia.edu/28699788/Soft Power the Means to Success in World Politics - Joseph S. Nye Jr](https://www.academia.edu/28699788/Soft_Power_the_Means_to_Success_in_World_Politics_-_Joseph_S._Nye_Jr) Acesso em: 1 set. 2019.

OLIVEIRA, Marcelo Fernandes de. Alianças e coalizões internacionais do governo Lula: o Ibas e o G-20. *Rev. bras. polít. int.*, Brasília, v. 48, n. 2, p. 55-69, Dec. 2005.

PINHEIRO, Leticia; BESHARA, Gregory. Política externa e educação: confluências e perspectivas no marco da integração regional. In: PINHEIRO, Leticia; R. S. MILANI, Carlos (Org.). *Política externa brasileira: as práticas da política e a política das práticas*. Editora FGV. Rio de Janeiro, 2011.

SILVA, Álvaro V. C. A política externa do governo Michel Temer (2016-2018): Mudanças para a legitimidade? Um teste da teoria de Charles Hermann. *Conjuntura Austral*, v. 10, n. 49 2019. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/ConjunturaAustral/article/view/86954/52474> Acesso em 1 set. 2019.

ZIEBELL DE OLIVEIRA, Guilherme. Política Africana do Brasil: mudança entre Lula e Dilma?. *Conjuntura Austral*, v. 6, n. 29. 2015. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/ConjunturaAustral/article/view/51761/33854> Acesso em 1 set. 2019.

# MOVIMENTOS SOCIAIS

# 7

## MOVIMENTOS SOCIAIS E JUSTIÇA AMBIENTAL: O caso da comunidade Aymará

Leilane Nascimento dos Reis Santos<sup>42</sup>

Larissa Thomaz Coelho<sup>43</sup>

### INTRODUÇÃO

A sociedade está sujeita a riscos ambientais, sejam eles por causas naturais, ou pela ação direta do homem. Na distribuição dos riscos, tais desastres irão atingir de forma diferentes os grupos sociais. Entra em cena a teoria da justiça ambiental, teoria que visibiliza a luta social, e irá convergir com debates em torno de direitos, justiça e equidade, chamando a atenção inclusive para questões decisórias sobre os riscos.

No presente artigo, buscamos analisar o caso povo Aymará, que resistiu aos efeitos do extrativismo. Em um cenário de gritante violação dos direitos das comunidades tradicionais, e na América Latina, região onde a morte e a criminalização dos movimentos sociais em prol do direito socioambiental é constante, a comunidade Aymará resiste, podendo ser considerada um caso de luta social bem sucedida, haja vista que as mobilizações e os protestos realizados

---

<sup>42</sup> Assessora Jurídica. Doutoranda em Direito na PUC-Rio. Mestre em Direito, Políticas Públicas e Sustentabilidade pela UNIRIO. Pesquisadora do GRISUL.

<sup>43</sup> Advogada. Mestre em Direito, Políticas Públicas e Sustentabilidade pela UNIRIO. Pesquisadora do GRISUL.

pela população foram capazes de obstar a atuação da mineradora Bear Creek na região habitada por esse povo.

Nesse sentido, entende-se que o levante dos Aymará contra o desenvolvimento da atividade extrativista nas suas terras configura-se como um caso concreto de luta por aquilo que Joan Martínez Alier (2007) denominou de *Ecologismo dos Pobres*, ou *Movimentos pela Justiça Ambiental*.

Parece-nos necessário, portanto, revisitar aspectos sociais e jurídicos dessa forma de resistência, colocando como protagonistas os verdadeiros atores: os movimentos sociais.

## 1 SOBRE JUSTIÇA AMBIENTAL

Em razão da grande concentração de riquezas minerais, e por estar situada numa região periférica, a instabilidade da América Latina pode ser entendida como fruto de um processo de desenvolvimento predatório. Afinal, foi estruturado pelo sistema capitalista que enquanto alguns países concentrariam capital e conhecimento científico e tecnológico, outras regiões se especializariam na extração e produção de matéria-prima. Como região periférica, nesses Estados se mantem as modalidades de acumulação de matéria-prima para exportação, e conseqüentemente, as atividades extrativistas. Mesmo com os governos considerados progressistas, que não atuaram de forma que pudessem desestruturar o extrativismo colonial, esse se fortaleceu e ampliou, também em razão do crescimento econômico gerado através dos altos preços das exportações das matérias primas, possibilitando certos avanços sociais. (ACOSTA; BRAND, 2017).

Portanto, mesmo com imensos danos ambientais, e com importantes deslocamentos da população tradicional e mais pobre, atores públicos e privados defendem a continuidade da modernização predatória, vulgo ecológica, sob a justificativa de impulsionar o mercado (ACSERALD, 2002). Sendo assim,

políticas públicas provenientes de um progressismo definido por alguns autores como um “neoliberalismo transgênico”, uma vez que fomentou o neoliberalismo através da ampliação e o aprofundamento do extrativismo, resultou em uma América Latina ainda mais dependente dessa atividade, especialmente da mineração.

(...) a única certeza é que hoje, a América Latina é ainda mais dependente do extrativismo do que em um passado recente, tanto em países com governos neoliberais, quanto nos “progressistas”. Todos estes governos, de mãos dadas com o extrativismo, embarcaram em uma nova cruzada desenvolvimentista; seja para “sair do extrativismo com mais extrativismo”, como afirmava o governo equatoriano, seja para embarcar na “locomotiva da mineração”, como propôs o governo colombiano. (ACOSTA, BRAND, 2017, p. 54)

Apesar do cenário, as classes consideradas excluídas, não se submetem a essa estrutura dominante de forma passiva. Mesmo com a ação dos atores estatais e privados para coibir as formas de resistência, os povos tradicionais da região resistem, e talvez por tal motivo, a região seja também considerada a área mais perigosa do mundo para aqueles que lutam pelas causas socioambientais (GLOBAL WITNESS, 2017).

Nessa primeira parte do capítulo, traçaremos breves considerações da teoria da “justiça ambiental”, para posteriormente aplicar essa perspectiva ao caso concreto de um movimento social indígena.

O movimento de justiça ambiental surge como terceira corrente do ecologismo político, segundo Martinez Alier (2007). O ecologismo se expandiu como uma reação ao crescimento econômico. Mas como nem todos os ecologistas atuam de formam semelhante, o renomado autor dividiu em três principais correntes o movimento ambientalista. A primeira, denominada de “culto ao silvestre”, cultua a natureza, sem atacar o crescimento econômico. A segunda corrente, a do “credo da ecoeficiência”, se preocupa com os impactos ambientais, e defende o desenvolvimento sustentável, e a modernização ecológica, popular nos países europeus e nos Estados Unidos.

Aliás, para Alier, governantes dos países de periferia, assim como governos de esquerda, admitem o ecologismo não como luta dos movimentos sociais (como o movimento Chico Mendes), e dialogam com a linguagem do ecologismo do Norte, incentivando então essa imposição por ajustes propostos que caberá ao Sul cumprir para concederem empréstimos, o que chama de “condicionalidade ambiental” (ALIER, 1998).

Já o ecologismo dos pobres, ou movimento de justiça ambiental (Alier entende que pertencem à mesma corrente), destaca que o crescimento econômico impacta negativamente o meio ambiente, atingindo de forma desproporcional grupos sociais que dependem da natureza para a sua sobrevivência, como acontece nos territórios indígenas atingidos pelo extrativismo. O foco não são as gerações do amanhã, e sim a sobrevivência dos humanos de hoje.

(...) o eixo principal desta terceira corrente não é uma reverência sagrada à natureza, mas, antes, um interesse material pelo meio ambiente como fonte de considerações para a subsistência; não em razão de uma preocupação relacionada com os direitos das demais espécies e das futuras gerações de humanos, mas sim, pelos humanos pobres de hoje. (...) sua ética nasce de uma demanda por justiça social contemporânea entre os humanos. (ALIER, 2007, p. 34)

Aduz Alier que os movimentos sociais dos pobres são relacionados à sua luta pela vida, e por isso, são ecologistas, e os objetivos desses movimentos estão correlacionados com os bens fundamentais para a vida: a energia, a água, o seu local de moradia. E são movimentos ecologistas porque retiraram os recursos naturais da esfera econômica e da racionalidade mercantil. (ALIER, 1992).

Portanto, no ecologismo dos pobres - teoria que escolhemos destacar por analisar o impacto ambiental sob uma perspectiva que inclui também as dimensões sociais ao seu redor-, há a crítica de que o crescimento econômico causa os maiores impactos ao meio ambiente, vez que os países do Norte procuram os do Sul em busca de matéria prima, e aumentam os resíduos que comprometem os sistemas naturais.

Tal corrente possui suas peculiaridades dependendo do local onde é

analisada a degradação ambiental, mas é certo que com os conflitos ecológicos distributivos, ela ganha mais evidência. Nos Estados Unidos, por exemplo, ela tem uma noção mais urbana, focando na ausência de projetos sociais, e a maior quantidade de dejetos tóxicos, maiores índices de contaminação do ar, e outros problemas ambientais, em determinadas comunidades.

Conforme atesta Henri Acselrad, a justiça ambiental é uma ressignificação do desafio ambiental. Resulta “de uma apropriação singular da temática do meio ambiente por dinâmicas sociopolíticas tradicionalmente envolvidas com a construção da justiça social” (2010, p. 108). Assim, as questões ambientais passam a ser analisadas em conjunto com questões sociais.

Acselrad (2010) continua explicando que uma razão utilitária e uma razão cultural disputavam a construção da questão ambiental, desde o início do debate. O meio ambiente, no viés utilitário, é visto sem uma análise dos conteúdos socioculturais específicos e diferenciados. A poluição é tida como “democrática” – e, portanto, não há distinção de classes. Essa razão é usada como justificativa para o modelo de modernização ecológica, do progresso, seguindo a lógica do mercado. O meio ambiente é negociado, imputam um valor ao que deveria ser imensurável.

A razão cultural, por sua vez, analisa que o meio ambiente é múltiplo em questões socioculturais. Diferencia os riscos ambientais, porque eles são diversos e desigualmente distribuídos, uma vez que é diferente a forma como cada grupo social lida e é afetado por estes riscos. Percebe que é impossível ignorar a desigualdade distributiva. Nesse viés, “os sujeitos copresentes dos conflitos ambientais são, com frequência, aqueles que denunciam a desigualdade ambiental, ou seja, a exposição desproporcional dos socialmente mais desprovidos aos riscos das redes técnico-produtivas da riqueza” (ACSELRAD, 2010, p. 109).

Não há como duvidar que os danos irão atingir de forma diferentes determinados grupos sociais. O autor adverte que os riscos são distribuídos de

formas desiguais, uma vez que os mais ricos podem se deslocar com maior facilidade, e com isso escapam dos riscos ambientais, enquanto os mais pobres não conseguem. Mas vai além. Os povos tradicionais, os povos da terra, sobrevivem através do uso da natureza ao seu redor. Os indígenas, os camponeses, os quilombolas, dependem de forma imediata do uso da terra, e para que possam permanecer em seu local de moradia, irão se organizar e lutar, através de protestos, barreiras, ocupações, manifestações artísticas (ECHART e VILLARREAL, 2018).

Então entra em cena o movimento pela justiça ambiental, com o propósito de identificar as exposições desiguais, demonstrando a ausência de políticas públicas nas áreas mais afetadas, e dessa forma, alertando sobre a mitigação os direitos sociais dos mais afetados.

Selene Herculano define justiça ambiental como

Por 'Justiça Ambiental' entenda-se o conjunto de princípios que asseguram que nenhum grupo de pessoas, sejam grupos étnicos, raciais ou de classe, suporte uma parcela desproporcional das consequências ambientais negativas de operações econômicas, de políticas e programas federais, estaduais e locais, bem como resultantes da ausência ou omissão de tais políticas. Complementarmente, entende-se por 'Injustiça Ambiental' o mecanismo pelo qual sociedades desiguais destinam a maior carga dos danos ambientais do desenvolvimento a grupos sociais de trabalhadores, populações de baixa renda, grupos raciais discriminados, populações marginalizadas e mais vulneráveis. (2006, p. 2)

Entende-se que justiça ambiental deve assegurar que nenhum grupo sofra sozinho as consequências do ônus ambiental, e a ausência de políticas públicas. A constatação de injustiça ambiental é a ausência de justiça ambiental. Assim, o conceito de justiça ambiental irá convergir com debates em torno de direitos, justiça e equidade, lidando com a distribuição dos bens e dos danos provocado pela ação do homem dentro do meio ambiente, chamando a atenção inclusive para questões decisórias que envolvam políticas públicas (BULLARD, 2002).

O movimento em prol da justiça ambiental começou a se fortalecer a partir dos anos 80, nos Estados Unidos, e o meio ambiente torna-se também o

lugar de moradia, de trabalho e de diversão. Para tanto, devem-se reparar as distribuições desiguais dos fardos ambientais – e entram aqui questões como poluição e instalações industriais, mas também questões sociais como o crime. Robert Bullard (1990) observa que as causas principais das injustiças ambientais incluem o racismo institucionalizado, a modificação da terra, da água, da energia e do ar, políticas e regulações governamentais irresponsáveis e inexplicáveis, e falta de recursos e poder nas comunidades afetadas.

Na contramão da proposta de desenvolvimento sustentável, e da modernização ecológica, atores começaram a questionar a influência da distribuição do poder dentro das questões ambientais, uma vez que não se pode ignorar a “racionalidade própria do capital” de acumulação e exploração, enfatizando a desigualdade na divisão espacial da degradação ambiental.

Conforme Acselrad (2004), aqueles que procuram destacar a conexão entre a questão ambiental com o capital, clarificam que não se deve confiar no mercado como forma de superação da desigualdade ambiental. Sendo assim, colocar a questão na agenda pública através da exposição dos riscos enfrentados, é o objetivo da atuação dos movimentos sociais de justiça ambiental, que denunciam a distribuição discriminatória dos riscos ambientais, o que se mostra essencial para trazer visibilidade para a causa.

Ademais, não se pode olvidar que o movimento em prol de justiça ambiental ampliou a extensão dos direitos humanos, politizou e unificou embates localizados, e classificou os grupos sociais com a posição diferencial dos indivíduos dentro do seu espaço social. Os grupos que lutam pela justiça ambiental contestam a divisão espacial promovida pelo capital, que permitiria burlar regras governamentais urbanas e ambientais, mitigando conquistas sociais, e colaborando para produzir uma divisão espacial da injustiça ambiental. “As lutas por justiça ambiental mostram assim toda a sua potência como barreira organizada a este instrumento de subordinação política próprio à acumulação em sua forma flexível – a mobilidade espacial dos capitais” (ACSERALD, 2004).

No caso que destacaremos a seguir, é possível visualizar como um movimento social luta pelo meio ambiente e pela continuidade das suas tradições: o caso dos Aymarás, povo indígena predominante na região montanhosa ao redor do Lago Titicaca, e que conseguiu, apesar da repressão dos seus participantes, coibir a prática extrativista na região, que deteriorava o seu modo de vida, assim como causava danos ambientais inestimáveis.

## 2 O POVO AYMARÁ

Típicos da região andina latino-americana, os Aymarás constituem-se como uma comunidade indígena que se faz presente especialmente na Bolívia e no Peru, sendo também encontrados em algumas regiões do Chile, Argentina, Uruguai e Brasil. A origem desse povo remonta à era pré-colombiana e está intimamente ligada ao Lago Titicaca, mais especificamente à região conhecida como Altiplano, localizado a mais de três mil metros de altitude. Isso porque, devido à aridez característica da área dos Andes, as margens do referido Lago mostravam-se atraentes para os grupos que vagavam em busca de melhoria de condições de vida e de sobrevivência.

Foi nesse cenário que a comunidade Aymará cresceu e desenvolveu-se econômica e socialmente de tal maneira que, muito embora tenham sido anexados ao Império Inca, mantiveram certo grau de sua autonomia. Prova disso foi o fato de que o mencionado Império, mesmo dotado de um sistema econômico e político conhecido pela sua rigidez, ter permitido aos Aymará permanecer com o seu próprio idioma (ETNIAS DEL MUNDO, 2019).

É de se destacar, inclusive, a importância que a língua falada por esse povo apresenta no que tange à sua identidade cultural. Considerado o bem de maior valor dessa comunidade, o idioma (que, de maneira homônima, também é denominado Aymará) não somente representa um meio de identificar aqueles que pertencem a esse grupo social, mas também - e principalmente - revela-se

como uma forma de resistência, ao não ter desaparecido ou deixado de ser falado mesmo após as invasões espanholas na América do Sul ocorridas a partir de 1533.

São essas invasões, aliás, as responsáveis pela guinada no curso da história dos Aymará. O processo de colonização da Espanha na América Latina fez com que o destino desse povo fosse igual ao de outras comunidades indígenas do continente: séculos de dura repressão (ETNIAS DEL MUNDO, 2019). No caso específico dos Aymará, esse período foi marcado pelo trabalho forçado, realizado em condições miseráveis, e na exploração de minérios, os quais constituem a grande riqueza econômica de região.

Ocorre que, mesmo após a independência das colônias espanholas latino-americanas, em que estas se tornaram Estados soberanos, a questão da mineração continuou sendo um problema grave. Ainda nos dias atuais, os países da América Latina exercem, no âmbito internacional, a função de fornecedores de matérias-primas, mantendo, no contexto econômico global hodierno, a mesma posição periférica que já ocupavam no período de colonização, de modo que ainda dependem dos países desenvolvidos. O que antes era realizado pela Espanha, no papel de colonizador, passou a ser feito pelo setor privado, o qual, visando o enriquecimento e o lucro, procedeu com a exploração extrativista em alta escala, desrespeitando as comunidades locais habitantes da região explorada, ao não somente destruir recursos necessários à subsistência dessas comunidades, mas também adentrar territórios pertencentes a tais povos nativos. E é exatamente nesse contexto em que se encontra o conflito analisado, envolvendo os Aymará e a mineradora canadense *Bear Creek*, instalada no Peru.

### **3 A QUESTÃO EXTRATIVISTA NA MINA DE SANTA ANA NO PERU**

Na região de Puno, no sul do Peru, e próximo à fronteira com a Bolívia, está localizada a mina a céu aberto de Santa Ana, rica em prata. O potencial da área, juntamente com o aumento do interesse em exploração desse minério, haja

vista sua crescente valorização no mercado mundial<sup>44</sup>, chamou a atenção da empresa *Bear Creek*, originária do Canadá, que, no ano de 2004, passou a promover o chamado “Projeto de Prata Santa Ana”.

Tal projeto iniciou-se com a concessão de uma área de 5.400 hectares para a empresa mineradora, que planejava finalizar a construção das instalações em 2011 a fim de dar início às operações em 2012 (ESCHENHAGEN, BACA, 2014, p. 80; EJATLAS, 2018; GRISUL, 2018, p. 4 ). Porém, protestos populares liderados pelos Aymará em 2011, contrários às atividades futuras a serem desenvolvidas pela mineradora, interromperam os planos da *Bear Creek*.

A insatisfação começou quando, em 2007, o Estado cedeu os direitos de exploração de prata na região à *Bear Creek* por meio do “Decreto Supremo – 083”. Ao editá-lo, o presidente peruano García feriu diretamente um dispositivo constitucional de seu país, o artigo 71, cujo conteúdo proíbe de forma expressa que empresas estrangeiras possuam recursos ou direitos sobre a terra dentro de cinquenta quilômetros das fronteiras do país<sup>45</sup>.

Em uma tentativa de tornar a cessão admissível legal e juridicamente, García lançou mão da exceção prevista ao final do artigo, justificando tal outorga dos direitos de exploração da mina Santa Ana à mineradora canadense como necessidade pública. Essa justificativa, porém, não foi suficiente para enquadrar a situação fática na excepcionalidade do artigo 71 da Constituição Peruana, de modo que se perpetuou a violação à Lei Maior do Peru.

Além disso, é preciso destacar que, à época da mencionada cessão de

---

<sup>44</sup> A prata ganhou destaque entre os minerais, aumentando significativamente de preço: se em 2004 o preço médio era U\$ 6,65 por onça, passou para U\$ 35,11 no ano de 2011 (ESCHENHAGEN; BACA, 2014, p. 76).

<sup>45</sup> Artículo 71.- Propiedad de los extranjeros En cuanto a la propiedad, los extranjeros, sean personas naturales o jurídicas, están en la misma condición que los peruanos, sin que, en caso alguno, puedan invocar excepción ni protección diplomática. Sin embargo, dentro de cincuenta kilómetros de las fronteras, los extranjeros no pueden adquirir ni poseer por título alguno, minas, tierras, bosques, aguas, combustibles ni fuentes de energía, directa ni indirectamente, individualmente ni en sociedad, bajo pena de perder, en beneficio del Estado, el derecho así adquirido. Se exceptúa el caso de necesidad pública expresamente declarada por decreto supremo aprobado por el Consejo de Ministros conforme a ley (PERU. 1993).

direitos de exploração, a *Bear Creek* não cumpria com todos os requisitos legais necessários para dar início ao seu projeto de exploração de prata na região, especialmente no que concerne ao Estudo de Impacto Ambiental (EIA), cuja aprovação encontrava-se pendente até ser rejeitado em 2011, após uma reunião entre as autoridades regionais e o Vice-Ministro de Energia e Minas (ESCHENHAGEN, BACA, 2014, p. 81; McDONELL, 2015, p. 113).

Os resultados apontados pelo EIA trouxeram dados alarmantes e preocupantes. De acordo com seu conteúdo, a atividade extrativista a ser realizada na região de Puno poderia contaminar os rios e lagos existentes nas redondezas (como o Callacami, o Desaguadero e, principalmente, o Titicaca, maior lago latino americano em volume d'água), bem como invadiria a reserva de Aymará-Lupaca, o que seria capaz de acarretar danos ambientais e socioculturais irreparáveis, haja vista que a mencionada reserva foi criada no ano de 1996 com o intuito de preservar a diversidade biológica, cultural e paisagística locais (GRISUL, 2018, p. 4).

Ademais, cabe ainda destacar a violação de direitos de ordem internacional ocorrida quando da permissão dada pelo governo peruano à *Bear Creek* para exploração de prata na mina de Santa Ana, uma vez que tal concessão foi realizada sem a devida consulta à população nativa, em desconformidade, portanto, com o que prevê a Convenção nº 169 sobre Povos Indígenas e Tribais da Organização Internacional do Trabalho (OIT)<sup>46</sup>.

Mesmo após diversas tentativas da mineradora canadense de validar socialmente a atividade extrativista a ser realizada no local, tanto por meio da

---

<sup>46</sup> Artigo 15 – [...] 2. Em caso de pertencer ao Estado a propriedade dos minérios ou dos recursos do subsolo, ou de ter direitos sobre outros recursos, existentes nas terras, os governos deverão estabelecer ou manter procedimentos com vistas a consultar os povos interessados, a fim de se determinar se os interesses desses povos seriam prejudicados, e em que medida, antes de se empreender ou autorizar qualquer programa de prospecção ou exploração dos recursos existentes nas suas terras. Os povos interessados deverão participar sempre que for possível dos benefícios que essas atividades produzam, e receber indenização equitativa por qualquer dano que possam sofrer como resultado dessas atividades (ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO, 1989).

realização de palestras para a população atingida demonstrando os benefícios do empreendimento, quanto por intermédio da promoção de uma espécie de descrédito em relação aos resultados apontados pelo EIA ao afirmar que este seria pouco técnico e pouco claro, o fato é que o povo Aymará não restou convencido pelos argumentos trazidos pela mineradora (ENVIRONMENTAL JUSTICE ATLAS, 2019). Assim, movidos pelo sentimento de proteção da integridade de sua comunidade, bem como de sua correspondente região, os Aymará organizaram-se e deram início, em 2011, a uma série de mobilizações contrárias à exploração da mina de Santa Ana pela *Bear Creek*, os quais ficaram popularmente conhecidos como “Aymarazo”.

#### 4 O “AYMARAZO” COMO MOVIMENTO SOCIAL

As primeiras manifestações ocorreram entre fevereiro e abril 2011. Inclusive, no dia 25 desse último mês, houve uma greve de 48 horas liderada pela Frente de Defesa de Recursos Naturais da zona sul de Puno e pela Confederação Nacional das Comunidades Afetadas pela Mineração no Peru (ESCHENHAGEN, BACA, 2014, p. 82). Contudo, ante a indiferença do governo para com as demandas populares defendidas nesses protestos, em 09 de maio do mesmo ano as mobilizações ganharam ainda mais força quando um grupo de cerca de 100 manifestantes bloquearam a rodovia de Desaguadero, que liga o Peru à Bolívia, conferindo dimensão internacional ao conflito (McDONELL, 2015, p. 113)

A partir desse acontecimento, a tensão entre as forças populares e governamentais cresceu sobremaneira. Estima-se que cerca de 25.000 manifestantes em prol da causa Aymará reuniram-se nos arredores de Puno, os quais enfrentaram as autoridades policiais e o Exército, queimaram veículos na rodovia interrompida, realizaram saques a bancos e invadiram prédios públicos como formas chamar a atenção do governo e da sociedade, tanto nacional quanto

internacional, para a grave violação constitucional que consistia na cessão de direitos para a *Bear Creek* realizar as atividades referentes à exploração do minério de prata na mina de Santa Ana, atividades essas que se configuravam como extremamente danosas ao meio ambiente, bem como capazes de colocar em risco a existência e sobrevivência do povo Aymará (McDONELL, 2015, p. 114).

De fato, o “Aymarazo” como movimento social levantado pelos Aymará para defender seus interesses revelou-se altamente custoso não somente devido às perdas materiais sofridas ao longo desse período (avaliadas em torno de 10 milhões de dólares), como principalmente em razão da violência empregada por ambas as partes e que resultou em seis mortes e mais de trinta feridos (McDONELL, 2015, p. 114).

Ocorre que tais proporções alcançadas pelo “Aymarazo” estão diretamente ligadas à importância dos bens jurídicos para os quais o movimento lutou para exigir proteção. Ao defender a revogação da cessão de direitos à *Bear Creek* para a exploração de prata na mina de Santa Ana, o levante dos Aymará atuou tanto em prol da preservação de meio ambiente, como também em favor do respeito, cuidado e continuação dos povos indígenas, configurando-se, assim, como um forte movimento em prol da justiça ambiental, haja vista que combateu intensamente a função, imposta pelo modelo capitalista, de suportar o ônus flagrantemente desproporcional da exploração do minério de prata na região pela empresa canadense.

Assim, é possível constatar que as manifestações não eram simplesmente contra a mineradora canadense e em defesa da mina de Santa Ana, apresentando em seu ideal um espectro muito mais abrangente, o que foi capaz de tornar mais sólidas as reivindicações dos povos indígenas no Peru, seja em relação à sua autonomia, aos seus direitos de subsistência e aos deveres do Estado com relação a essa população (McDONELL, 2015, p. 114).

Tanto é verdade, que o fato de o “Aymarazo” ter obtido sucesso ao fazer com que o Presidente Alan García revogasse a concessão conferida à *Bear Creek* e

proibisse a exploração da mina de Santa Ana, significou muito mais do que apenas esses dois atos impeditivos. Configurou-se como marco de luta e de resistência em relação ao modo de governar neoliberalista conduzido por García no Peru e existente também em outras nações da América Latina, também baseadas na intensa exploração de matéria-prima mineral. É o caso, por exemplo, do Brasil que, tendo o ferro como o seu principal minério explorado, vivencia atualmente um grave conflito na região de Mariana e Brumadinho após o rompimento das barragens das mineradoras Samarco e Vale, respectivamente (ENVIRONMENTAL JUSTICE ATLAS, 2019). Cite-se, ainda a título de exemplo, a questão da exploração de cobre no Chile, que vem ocasionando protestos e mobilizações sociais em regiões como Los Pingos, Coquimbo e até mesmo no Atacama (ENVIRONMENTAL JUSTICE ATLAS, 2019).

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A degradação do meio ambiente, os desastres ambientais naturais ou provocados pelo homem, geram consequências para toda a coletividade. As perspectivas são alarmantes, e ainda assim, há demora na prevenção, no combate, e na reparação dos danos causados. A urgência em conter a proliferação dos danos é real, porém há pouco interesse em diminuir a degradação ambiental pois permanece forte o neoliberalismo predador, fomentado tanto pelos países do Norte quanto do Sul.

Conforme foi possível observar, os danos ambientais não atingem os diferentes grupos sociais de forma igual. Comunidades tradicionais, indígenas, são forçadas a se deslocar, deixando para trás toda a sua herança cultural e modo de vida. Porém, movimentos sociais de resistência, que possuem o objetivo de sobreviver e preocupados com o agora, resistem.

Nesse sentido, o presente capítulo buscou correlacionar brevemente a teoria da justiça ambiental com o caso de resistência da comunidade Aymará, o

qual, através da mobilização social, conseguiu frear os efeitos do extrativismo na sua região, preservando assim o seu modo de vida e o seu direito à terra.

Buscou-se, sobretudo, conferir visibilidade ao movimento, demonstrando quem são os verdadeiros protagonistas na luta socioambiental. Dessa forma, o caso em análise ganha destaque, uma vez que as mobilizações realizadas pelo povo Aymará contribuíram para a proteção do patrimônio ambiental para as gerações presentes e futuras.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACOSTA, Alberto; BRAND, Ulrich. **Salidas del laberinto capitalista: Decrecimiento y Postextractivismo**. Icaria, 2017.

ALIER, Joan Martínez. **Da economia ecológica ao ecologismo popular**. Blumenau: FURB, 1998.

ALIER, Joan Martínez. **O ecologismo dos pobres**. São Paulo: Contexto, 2007

ALIER, Joan Martínez. **O Ecologismo dos pobres**. Tradução de Francisco Mendonça. In **Revista WANI**, n. 125. p. 2-42 a 50. 1992.

ACSELRAD, Henri. **Justiça ambiental e construção social do risco**. Desenvolvimento e Meio Ambiente, n. 5, 2002. Disponível em: <http://revistas.ufpr.br/made/article/viewFile/22116/14480>. Acesso em: 30 jul. 2019.

ACSELRAD, Henri. **Meio ambiente e justiça: estratégias argumentativas e ação coletiva**. Justiça ambiental e cidadania. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2004. p. 23-40.

ACSELRAD, Henri. Ambientalização das lutas sociais: o caso do movimento por justiça ambiental. **Estudos avançados**, v. 24, n. 68, p. 103-119, 2010.

BULLARD, Robert D. Confronting environmental racism in the twenty-first century. **Global Dialogue**, v. 1, n. 4, p. 34-48, 2002.

CANABARRO, Ivo dos Santos. **História da América Meridional**. Ijuí: Editora Unijuí, 2010.

ECHART MUÑOZ, E.; VILLARREAL, M.C. **Resistencias y alternativas al desarrollo en América Latina y Caribe: luchas sociales contra el extractivismo.** Relaciones Internacionales (Madrid), v. 39, p. 141-163, 2018.

EJATLAS (Environmental Justice Atlas), 2018: <http://ejatlas.org/>

ESCHENHAGEN, Maria Luisa; BACA, Héctor. Comunidades aymaras y la gran minería. Una mirada a los argumentos detrás del conflicto socioambiental en Puno, Perú. In: GÖBEL, Barbara; ULLOA, Astrid (org). **Extractivismo minero en Colombia y América Latina.** Bogotá: Universidad Nacional de Colombia. Facultad de Ciencias Humanas, 2014, p. 75 – 105.

ETNIAS DEL MUNDO. **Aymara:** origen, historia , significado y mas. Disponível em: <http://etniasdelmundo.com/c-peru/aymara/>. Acesso em: 29 de jul. 2019.

GLOBAL WITNESS. Defensores de la tierra y del medioambiente muertos em 2017. Disponível em: <https://www.globalwitness.org/en/blog/new-data-reveals-197-land-and-environmentaldefenders-murdered-2017/> Acesso em: 29 ago. 2019.

GRISUL. **Pacha:** defendendo a terra. Extrativismo, conflitos e alternativas na América Latina e Caribe. UNIRIO: Rio de Janeiro, 2018. Disponível em: <http://www.grisulunirio.com/>. Acesso em: 29 jul. 2019.

HABLEMOS DE CULTURAS. **Aymaras:** historia, origen, características, y mucho más. Disponível em: <https://hablemosdeculturas.com/aymara/>. Acesso em: 29 jul. 2019.

HERCULANO, Selene. **“Lá como cá”:** conflito, injustiça e racismo ambiental. In: I Seminário Cearense contra o Racismo Ambiental, Fortaleza, 20 a 22 de novembro de 2006. Disponível em: [http://sinop.unemat.br/site\\_antigo/prof/foto\\_p\\_downloads/fot\\_8304injustiya\\_e\\_bacismo\\_ambiental\\_pdf.pdf](http://sinop.unemat.br/site_antigo/prof/foto_p_downloads/fot_8304injustiya_e_bacismo_ambiental_pdf.pdf).

McDONELL, Emma. **The co-constitution of neoliberalism, extractive industries, and indigeneity:** Anti-mining protests in Puno, Peru. The Extractive Industries and Society. v. 2, p. 112 – 123, jan. 2015.

PERU. **Constitución Política Del Peru.** Promulgada em 31 de agosto de 1993. Disponível em: <http://www4.congreso.gob.pe/ntley/Imagenes/Constitu/Cons1993.pdf>. Acesso em: 29 jul. 2019.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **Convenção nº 169 sobre povos indígenas e tribais.** 27 de junho de 1989. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2004-2006/2004/decreto/d5051.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2004-2006/2004/decreto/d5051.htm)

# 8

## AMÉRICA AFRO-LATINA: A visibilidade que direciona a luta

Alice Vieira Lima Cavalcante<sup>47</sup>

Seimour Pereira de Souza Filho<sup>48</sup>

### INTRODUÇÃO

A América Latina é vista como um território de muitas riquezas naturais e humanas devido a sua multiplicidade cultural. Todavia o encontro de culturas foi marcado por uma violenta colonização que produziu desigualdades e violências, em especial com os povos originários e com os homens e mulheres trazidos de África para serem escravizados. Hoje pensar em minimizar as desigualdades malgrado herdadas deste processo é responder quais são os mecanismos de invisibilização da população afrodescendente que ainda hoje atravessam e definem os países latino-americanos.

Direcionando-se a elucidar tal questão, e explicitando a relação existente entre desigualdade e raça no contexto da América Latina, o seguinte capítulo busca apontar a importância da inserção de categorias que mapeiem essa população nos recenseamentos demográficos estatais, pois estes são os

---

<sup>47</sup> Graduanda em Ciência Política na Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO), pesquisadora do Grupo de Relações Internacionais e Sul Global – Unirio (GRISUL).

<sup>48</sup> Graduando em Ciência Política na Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO), pesquisador bolsista de Iniciação Científica do Grupo de Relações Internacionais e Sul Global – Unirio (GRISUL).

responsáveis pela coleta de dados e informações que são base para se pensarem políticas públicas.

Entende-se que os Estados latino-americanos tiveram semelhantes processos de colonização, no entanto cada país possui suas especificidades no campo das relações raciais. A fim de apresentar as aproximações entre o reconhecimento das populações afrodescendentes e a conquista de direitos em cada um deles apresenta-se aqui uma revisão bibliográfica para que se avance na compreensão de como tal processo se deu em alguns países da América Latina, com foco no Brasil e na Colômbia, mas incluindo também outros casos.

## **1 O NÃO RECONHECIMENTO E A ZONA DO NÃO-SER**

O processo de construção das nações contemporâneas de uma América Latina pós-independências tem como propulsor do seu desenvolvimento o apagamento do legado e da memória de milhões de africanos que foram roubados dos seus territórios como homens e mulheres livres, e que nesse novo território foram submetidos à condição de escravizados. Homens e mulheres que com os seus sangues irrigaram os chãos da agricultura, e que com a sua força ergueram os mais imponentes prédios das grandes metrópoles. Esses quase 12 milhões de expatriados foram submetidos às mais cruéis condições de vida, onde o único imperativo era a sobrevivência.

Após mais de 350 anos de regime escravagista no continente, o fim deste sistema econômico baseado na exploração da mão de obra escravizada não representou a extinção das estruturas de opressão neste fundadas. Permaneceu nas sociedades latino-americanas uma rigidez hierárquica, que pode ser traduzida em uma espécie de linha fronteira, que define quem é ou não humano, quem pode ou não viver, e tal divisão se firma por se apresentar na forma de uma lógica intransponível.

Frantz Fanon apresenta essa linha como a “zona do não-ser”, “uma região extraordinariamente estéril e árida” (FANON, 2008, p. 26), e transplantando tal pensamento para a realidade latino-americana, seria a zona onde milhões de afro latino americanos vivem, a zona da invisibilidade, do apagamento e do extermínio. Fanon, em seu livro “Condenados da Terra” (1961), ao analisar o processo de colonização traça uma série de aspectos importantes para compreender a correlação entre racismo, capitalismo e colonialismo, e como a atuação de forma interseccional desses três fenômenos da modernidade são responsáveis pelo apagamento, exclusão e a intransponibilidade entre as duas zonas, do colono e do colonizado.

Esse processo de exclusão não se reflete apenas no apagamento da memória e do legado dos povos afrodescendentes na construção da sociedade moderna e ocidental, mas também na condição de vida em que se encontram, como Fanon nos mostra ao analisar as condições circunstanciais em que os africanos se encontravam no início da década de 1960, as quais podemos facilmente traçar um paralelo com a realidade atual de periferias e favelas na América Latina.

A cidade do colonizado, ou pelo menos a cidade indígena, a cidade negra, a medina, a reserva, é um lugar mal afamado, povoado de homens mal afamados. Aí se nasce não importa onde, não importa como. Morre-se não importa onde, não importa de quê. É um mundo sem intervalos, onde os homens estão uns sobre os outros, as casas umas sobre as outras. A cidade do colonizado é uma cidade faminta, faminta de pão, de carne, de sapatos, de carvão, de luz. A cidade do colonizado é uma cidade: acorada, uma cidade ajoelhada, uma cidade acuada. É uma cidade de negros, uma cidade: de árabes (FANON, 1968, p. 29).

O fim do regime escravagista não significou, entretanto, o cessar do sofrimento dos milhões de afrodescendentes, pois no momento que sucedeu a abolição a classe dominante se assegurou de que os afrodescendentes tivessem restrita possibilidade de obtenção de terras, trabalho e salários justos. Assim as desigualdades foram aprofundadas pelas políticas de não-acesso e não-lugar de

forma a buscar inviabilizar toda e qualquer possibilidade de ascensão social e de mudança da estrutura.

Neste ponto vale visitar o conceito de colonialismo interno que Pablo González Casanova (2007, p. 431) trabalha enquanto processo que se dá nos campos econômico, político, social e cultural, que evolui ao passo em que alteram-se também as dinâmicas dos Estado-nação e do capitalismo, e que influi em dinâmicas internas entre esses Estados e os movimentos de resistência que se desenvolvem neles. Em um panorama geral pode-se afirmar que as marcas da colonização e do sistema escravagista não apenas permeiam os países latino americanos, mas são bases fundantes dessas nações, e isso se expressa ainda hoje por meio do racismo.

Para além da faceta representada pelos comportamentos individuais discriminatórios, há também os âmbitos estruturais, institucionais pelos quais se expressa, e ainda que essas instâncias fortaleçam e sejam fortalecidas pelos estereótipos reafirmados por meio do preconceito, elas se originam na exploração e no apagamento que se remodelam conforme as estruturas de opressão avançam.

Segundo o relatório “Afrodescendentes na América Latina: Rumo a um Marco de Inclusão”, do Banco Mundial (2018), um a cada quatro latino-americanos se autodeclaram como afrodescendente, ou aproximadamente 133 milhões de pessoas. O Panorama Social da América Latina elaborado pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL, 2016) deu ênfase aos dados relativos às populações afrodescendentes — o que se relaciona com a iniciativa das Nações Unidas em proclamar o período de 2015 a 2024 como Década Internacional dos Afrodescendentes — mostra em dados este cenário. Em se tratar de acesso à saúde na Colômbia, Uruguai, Panamá e Brasil “a probabilidade de que uma criança afrodescendente morra antes de cumprir seu primeiro ano varia entre 1,6 e 1,3 vezes o valor correspondente a crianças não afrodescendentes”.

No âmbito da educação observam-se também desigualdades na maioria dos países da região. A percentagem de afrodescendentes entre 18 e 24 anos que frequentam um estabelecimento educativo oscila entre 16,9% no Uruguai e 41,4% na Argentina, e é inferior à percentagem dos jovens não afrodescendentes nessa situação na maioria dos países analisados. Essas desigualdades se aprofundam no caso da educação superior. (CEPAL, 2017, p.36)

As desigualdades citadas só puderam ser mapeadas em razão do levantamento de dados sobre essas populações, o que para além de nem sempre ter sido uma realidade, ainda representa um desafio e constitui pauta importante para o combate às desigualdades. Ainda em relação ao panorama da CEPAL, estima-se que a categoria de auto identificação para pessoas afrodescendentes estará incluída em 17 dos 20 países da América Latina, porém “são poucos os países que contam com perguntas deste tipo em suas pesquisas domiciliares” (CEPAL, 2016, p. 34).

O pesquisador Pedro Vítor Gadelha Mendes em seu trabalho “Ações Afirmativas para Afrodescendentes: As Políticas de Reserva de Vagas no Ensino Superior de Brasil e Colômbia” traz uma reflexão muito importante sobre a objetividade do censo. Ao mesmo tempo em que se deve reconhecer que é indispensável para o desenvolvimento de qualquer nação que se colha dados sobre a realidade de suas populações, cabe questionar a visão de que essa coleta é neutra, objetiva e apolítica, pois isso é desconsiderar que “longe de ser um simples mecanismo de medição, o censo não só investiga categorias como as legítimas e as reproduz” (MENDES, 2014).

Nesta linha entende-se a presença da categoria raça e da auto identificação nos censos como um passo inicial para o pensar em uma sociedade antirracista, que pesquise, identifique e reconheça as estruturas desiguais e os apagamentos históricos que a constituem, e se mobilize para a transformação dessa realidade.

Desta forma, estudar o censo de cada país também é entender melhor o que o Estado entende por raça e como essas identidades são mantidas, atualizadas e legitimadas, enumerando e quantificando as populações que este Estado tornou “legível à sociedade”. As ideias de raça (com os

seus correlatos de etnicidade e cor) foram e são construídas e reconstruídas de maneira permanente (MENDES, 2014, p. 200-201).

## 2 O CONHECIMENTO E A BASE PARA MUDANÇAS

Ainda que avanços importantes tenham acontecido em alguns países da América Latina no sentido de reconhecimento dos povos afrodescendentes, o processo de invisibilização ainda é algo presente em grande parte dos países dessa região. Uma das grandes chaves para compreender a ausência de políticas voltadas para essa parcela da população em alguns países, está justamente na ausência de censos demográficos que caracterizam a composição étnica da população, em especial a afrodescendente.

No início da década de 1980, apenas Brasil e Cuba incluíam essas informações em seus censos demográficos, enquanto países como Colômbia, Venezuela e Panamá, que tem grande parte da sua população formada por afrodescendentes, sequer cogitavam incluir essa variável em seus censos.

A ausência da variável racial nos censos, foi uma das justificativas para que na virada do século XIX para o século XX, milhares de ativistas negros e representantes governamentais da América Latina, se reunissem em Santiago do Chile, na Conferência Regional da América, como uma antecipação da Conferência Mundial contra o Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerância Correlata, que aconteceria em Durban em 2001. A Conferência Regional da América foi um importante passo no processo de consolidação e promoção da igualdade racial na América Latina, com a presença de milhares de ativistas e representantes governamentais. Os debates ocorridos durante a conferência trouxeram importantes elementos para a criação de leis, estatutos e agências estatais para o alcance da equidade racial em diversos países, e é no documento final desta conferência que se reconhece, pela primeira vez na América Latina:

[...] que o racismo e a discriminação racial que a população de origem africana historicamente sofreu nas Américas estão na origem da

situação de marginalização, pobreza e exclusão em que a maioria desses indivíduos se encontra em muitos países do continente e que, apesar dos diversos esforços realizados, essa situação persiste em graus variados. (Declaração da Conferência de Santiago, 2000, Chile)

Essa articulação evidenciou cada vez mais a urgência e a necessidade do debate em torno das questões raciais para um avanço efetivo da América Latina em relação ao seu passado, na mesma medida que se tornou um marco de um reconhecimento público de atores governamentais de que o racismo é um fator importante para a atual situação de vulnerabilidade social em que os afrodescendentes se encontram, e que para enfrentar essa realidade são necessárias políticas públicas comprometidas com a realidade social de parcela da população (LAO; MONTES, 2009). A declaração incita os Estados signatários, a adotarem

[...] medidas para mitigar as desigualdades que ainda persistem devido ao legado opressor da escravidão e para facilitar a participação de afrodescendentes em todos aspectos da vida política, econômica, social e cultural da sociedade; no progresso e desenvolvimento econômico de seus países; e promover um melhor conhecimento e respeito por sua herança e cultura (Declaração da Conferência de Santiago, 2000, Chile)

A Conferência de Santiago foi responsável por aprovar um extenso “Programa de Ações” que contém em um de seus pontos a importância da coleta de dados estatísticos usando as variáveis de raça para os Estados latino americanos. Essas informações serviriam, portanto, como uma importante e necessária base de dados para pensar políticas públicas para essa população e para o acesso e inclusão a serviços básicos como saúde, educação e lazer. A estimativa até 2020 é que o número de países que adotam a variável racial nos seus censos chegue a 17 dos 20 países de América Latina, número muito superior aos dois do início da década de 1980 (LOVEMAN, 2014).

Os pontos acerca da educação no “Plano de Ação” da Conferência de Santiago, foram importantes subsidiárias para que os Movimentos Negros no Brasil, por exemplo, cobrassem respostas efetivas do governo brasileiro a respeito

das ações que seriam adotados nesse campo. No Brasil, durante o primeiro governo Lula, a educação tem como importante marco a lei nº 10.639 de 9 janeiro de 2003, que alterou a lei nº 9.394/96 - Lei de diretrizes e bases da educação nacional (LDB). Essa lei tornou obrigatório o ensino sobre História e Cultura Afro-Brasileira a todas instituições de ensino fundamental e médio, oficiais e particulares, e assinala a respeito da necessidade da transversalidade dos temas referentes à história e a cultura afro brasileiras em todas as disciplinas. Não houve, entretanto, uma implantação imediata, mas significou um importante passo nas reivindicações dos afro descendentes não só no Brasil, mas em toda a América Latina.

A criação no âmbito nacional de diversos órgãos de igualdade racial representa outra consequência direta da Conferência de Santiago, como a Secretaria de Promoção da Igualdade Racial no Brasil, a Unidade Étnica Racial do Ministério das Relações Exteriores no Uruguai, o Comissariado Presidencial na Costa Rica, a Secretaria Executiva da Etnia Negra no Panamá, entre outros.

A conferência de Santiago, significou um importante passo na consolidação de uma ampla rede latino-americana de ativistas pelos direitos dos afrodescendentes, e também se tornou necessária para que os governos adotassem políticas racialmente inclusivas e para que se denunciasses violações aos seus territórios, assim como as brutalidades policiais, que se repetem em um recorrente processo em todo o território da América Latina.

Baseados nos diversos compromissos pactuados pelos estados latino americanos na Conferência de Santiago, os movimentos negros começaram a reivindicar que os seus países assumissem compromissos para a criação e elaboração de políticas públicas racialmente inclusivas, a começar pelos censos demográficos.

### 3 PANORAMA POR PAÍSES

Com o fim de ilustrar os argumentos até aqui apresentados, apresenta-se um panorama geral de alguns países latino-americanos e a situação dos seus censos. Brasil e Colômbia, países que juntos a Cuba têm as maiores populações negras da América Latina terão mais destaque, em razão dos processos em inserir a categoria raça ajudarem a entender a relação entre esse tipo de levantamento de dados e desenho e desenvolvimento de políticas públicas.

A Colômbia é o terceiro país latino-americano com maior população afrodescendente, com cerca de 10% da sua população composta por afrocolombianos<sup>49</sup>. Parte da experiência de organização política afro colombiana se origina nos *palenques*, que representam territórios defendidos na luta armada ou em negociações, e são concebidos como espaços de demarcação de fronteiras culturais e religiosas, constituído pelos *apalencados*: “aquele que perpetrou uma fuga e se constituiu em uma liderança; também foi o sujeito que retomou sua autonomia quer pelo suicídio que o levou de volta ao continente africano, quer pela revolta coletiva que nomeou o grupo como *los libres*” (SILVA, 2012 p. 132).

O movimento negro urbano colombiano contemporâneo reivindica tais formulações e as traz como representativas no que concerne a negritude e seus símbolos, sendo importante na formação de ações coletivas negras e em seu imaginário de identidade. Nesta lógica, não apenas se mantém no imaginário pós-abolição relações de dominação, violência e opressão, mas também ressignificam-se conceitos de luta e de resistência.

A Constituição colombiana de 1991 se origina em um contexto no qual era necessário reafirmar a legitimidade do Estado tendo em vista que se vivia uma intensa crise política em razão de altos índices de violência e a presença de forças paramilitares (MENDES, 2014, p. 221). Montou-se então, uma Assembleia

---

<sup>49</sup> Disponível em [https://www.dane.gov.co/files/censo2005/etnia/sys/visibilidad\\_estadistica\\_etnicos.pdf](https://www.dane.gov.co/files/censo2005/etnia/sys/visibilidad_estadistica_etnicos.pdf) acesso em: 01 set. 2019.

Nacional Constituinte com 70 membros que a princípio estabeleceram o caráter homogeneizante racial e cultural da nação, muito em razão de haver apenas dois membros indígenas e não havendo representantes de organizações afro-colombianas. Da ausência representativa, surgiu uma aliança negro-indígena que conseguiu pautar e estabelecer um projeto de nação pluriétnica e multicultural inserido na Constituição.

Em 1993 o censo colocou pela primeira vez depois de 80 anos a possibilidade do entrevistado em classificar-se como “comunidades negras”, no entanto tal categorização representou erros metodológicos e sociológicos e apenas 1,5% da população identificou-se como negra. Dessa forma os atores do movimento negro responsáveis pelo Plano de Desenvolvimento para Comunidades Negras agiram com base em estimativas (MENDES, 2014, p. 227). Com o aprendizado dessas experiências, o censo de 2005 demonstrou avanços.

O censo 2005 pesquisou a população negra baseando-se em toda uma série de identidades. A nomenclatura foi diversa: negros, mulatos, afro-colombianos, afrodescendentes, raizales e palenqueros conformaram os 10,5% de população negra colombiana apontada por aquele censo. Ainda assim, muito militantes do movimento negro consideraram poucas as categorias utilizadas para identificar a população negra, argumentando que as categorias utilizadas eram insuficientes para captar a diversidade de autoclassificação existentes na realidade colombiana. No entanto, no balanço geral, foi atestada a competência do DANE na metodologia utilizada sendo elogiados o diálogo e participação que a instituição possibilitou com a sociedade civil. (MENDES, 2014, p. 228).

O Censo Nacional de População e Habitação colombiano perguntou, em 2018, de acordo com sua cultura, cidade ou características físicas, é ou é reconhecido como indígena; rom; raizal do Arquipélago de San Andrés, Providencia e Santa Catalina; palenquero (a) de San Basilio; negro (a), mulato, afrodescendente, afro-colombiano; nenhum grupo étnico.<sup>50</sup> O Censo Colombiano

---

<sup>50</sup> Disponível em <https://convergenciacoa.org/afrocolombianos-censo-2018/> acesso em: 27 jul. 2019.

é uma experiência a ser observada por outros países, por seus erros e acertos, que explicitam as complexidades da questão racial.

Gabrielle dos Santos (2013) trabalha com os nuances da experiência Brasileira no artigo “A questão sobre ‘cor’ ou ‘raça’ nos Censos nacionais”, no qual ela propõe uma periodização das coletas em dois momentos. Para além das divergências técnicas e metodológicas entre os períodos difere também o uso da informação na formação de políticas: enquanto até a década de 70 as informações não resultavam em políticas voltadas para a população negra, o que muda a partir do momento em que o Estado começa a assimilar demandas referentes à questão racial.

Um primeiro período abrange seis censos (de 1890 até 1970), em que uma determinada concepção das elites estatais quanto ao lugar das raças na nação dominaram a coleta, as análises e os usos da informação censitária. No segundo período, que abrange quatro censos (de 1980 até 2010), as concepções dominantes sobre a composição racial brasileira foram questionadas por diferentes grupos sociais que até então não participavam do planejamento estatal. Esses grupos passaram a demandar outro formato das informações estatísticas, mais adequado ao que queriam demonstrar sobre a composição racial no Brasil. Essas demandas foram progressivamente assumidas pelo IBGE, e são resultado disso as mudanças nas formas de captura da informação sobre raça no último censo (DOS ANJOS, 2013, p.107).

Houve avanços também em outros países. Nos anos 2000, na Venezuela é criada *Red de Organizaciones Afrovenezoloas* (ROA), que se tornou a principal rede de atuação coletiva dos afrodescendentes venezuelanos e que tinha por objetivo sistematizar as contribuições para realizar os diferentes projetos, planos, ações e reflexões, com base na inclusão dos afrodescendentes, no desenvolvimento das comunidades afro-venezuelanas. A articulação dessa rede de organizações foi extremamente importante para que, em 2010, a população afro venezuelana fosse incluída pela primeira vez na história desse país no censo populacional.

As conquistas da ROA ainda incluem a criação em 2011, pelo parlamento venezuelano, do “Instituto Nacional Contra a Discriminação Racial” (INCODIR), e em 2012 o presidente Hugo Chávez criou o Conselho Nacional para o

Desenvolvimento das Comunidades Afrodescendentes da Venezuela (CONADECRAFO), um órgão permanente e ligado ao executivo venezuelano e que, de acordo com a Lei 39.893, tem como propósito “fortalecer medidas de cooperação nacional e regional e internacional em benefício das pessoas de ascendência africana, em relação ao pleno gozo de seus direitos”.

Na Argentina, a população afrodescendente sofre uma sistemática tentativa de apagamento da sua memória e do seu legado na construção do país, e isso se reflete não somente nos livros de história, mas na ausência quase total de leis que amparem os povos afrodescendentes neste país. A principal entidade de luta pelos direitos dos povos afro argentinos, a Fundação África Vive, criada em 1997, denuncia o racismo estrutural e sistemático na sociedade argentina (FRIGERIO, 2008).

A fundação foi responsável pelo primeiro censo extraoficial das populações afro argentinas, no início dos anos 2000, que constatou a presença de mais de 2 milhões de afrodescendentes no território da Argentina. Somente em 2010, durante o governo de Cristina Kirchner, e por forte pressão dos movimentos negros daquele país, se incluiu uma pergunta sobre auto identificação em relação à afrodescendência no censo populacional que se realizou naquele ano.

A situação dos afrodescendentes no México não difere do que acontece no restante da América Latina. Com uma população de aproximadamente 1 milhão e meio de afromexicanos, o país foi até o século XVII o maior importador de africanos escravizados do mundo. As reivindicações da sua população afrodescendente são muitas, porém a pauta central em curso é a luta pelo reconhecimento constitucional, já que o Estado Mexicano não reconhece os afromexicanos enquanto comunidade étnica inserida no grupo populacional.

Além desta pauta, a luta pela inserção no censo populacional do México também foi uma das principais reivindicações desse grupo. A ausência estatística da população afro mexicana foi um dos mecanismos que corroborou com a

invisibilização da referida população na nação mexicana até 2015, ano em que foi divulgado o primeiro censo realizado pelo INEGI (Instituto Nacional de Estatística e Geografia do México) com a inclusão da possibilidade de autodeclaração “afrodescendente”.

Na Bolívia, a população de afrobolivianos é estimada em aproximadamente 23 mil pessoas, segundo o primeiro censo que incluiu “afrodescendentes”, realizado somente em 2012. A inclusão aconteceu 3 anos depois do Estado Boliviano, na figura de Evo Morales, reconhecer na Constituição de 2009, os afrobolivianos como uma das 36 etnias que formam o Estado Plurinacional da Bolívia.

Não obstante do que ocorreu no restante da América Latina, o censo de 2010 no Panamá, marcou o retorno depois de 70 anos à pesquisa sobre a população afrodescendente incorporando questões de autodeclaração, resultado da força que as demandas da mobilização afrodescendente vêm tomando no Panamá. Ainda sobre América Central, na reforma constitucional de 1987, a Nicarágua foi pioneira ao reconhecer a existência de comunidades de afrodescendentes em sua costa atlântica e também ao criar instrumentos legais e jurídicos para a criminalização de práticas de discriminação baseada na raça. Todavia, o último censo do país não faz o recorte entre povos indígenas e comunidades étnicas, sem diferir afrodescendentes nessa categorização.<sup>51</sup>

Nesse contexto, fica evidente quão recente é o processo de tomada de conhecimento sobre as populações afrodescendentes na maioria dos países da região. Ainda que haja avanços importantes no sentido de conhecimento desta população, o processo ainda carece de aperfeiçoamento.

Cabe, no entanto, estar atentos aos fins dos recenseamentos, e ao papel que tem os atores internacionais. No contexto de inserção da categoria raça e

---

<sup>51</sup> Disponível em  
<<http://www.inide.gob.ni/censos2005/VolPoblacion/Volumen%20Poblacion%201-4/Vol.I%20Poblacion-Caracteristicas%20Generales.pdf>> acesso em: 01 set. 2019.

reconhecimento dos afrodescendentes nos censos latino americanos, um ponto que merece maior exploração científica é a forte influência de agências externas como a Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional (Usaid) e a Ford Foundation, que promovem a categoria e veiculam propagandas de conscientização em parceria com organizações locais pelos direitos dos afrodescendentes que em cada país fazem parte dessa mudança. Tal apoio requer atenção, especialmente pela presença de organizações internacionais como Usaid nos recenseamentos dos países latino-americanos não se tratar de algo recente.

Na década de 60 impulsionaram os censos domiciliares a fim de coletar informações importantes para os países e criar base para pesquisas comparadas. Em um contexto de teorias neomalthusianas de controle populacional, na década de 70 foi exatamente esse o tema foco no apoio da Usaid aos institutos latinos. Mais tarde a Usaid financiou as pesquisas de reprodução humana, as Demographic Health Surveys (DHS), onde se levantaram por amostragem dados sobre “fecundidade, nupcialidade, planejamento familiar, mortalidade infanto-juvenil e saúde materno-infantil, a partir de entrevistas domiciliares”. (MARTINE, 2005, p. 271)

Ao mesmo tempo em que é essencial que se visibilize os grupos étnicos e suas composições em cada país, reside aqui uma discussão importante sobre autonomia e soberania, coleta de dados por organismos não-nacionais e influência de atores externos ao pensar em políticas públicas nacionais, tema que vale uma exploração mais atenta.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Na propaganda do Censo 2018 da Colômbia<sup>52</sup>, que buscou despertar a importância de afirmar a identidade de comunidades negras, afro colombianas, raizales e palenqueras, a chamada é “saber quantos somos nos permitirá

---

<sup>52</sup> Disponível em <https://www.youtube.com/watch?v=8kkwSCclNAE> acesso 29 jul. 2019.

defender nossos direitos”. Já no comercial do censo peruano de 2017 uma música que questiona “Quanto somos? Como vamos? Onde estamos e em que circunstâncias nos encontramos?” divide espaço com diversos afroperuanos afirmando suas identidades raciais<sup>53</sup>. Essas questões respondidas por um bom trabalho são passo inicial e de suma importância ao se pensar em estratégias de ação para a mudança de índices tão difíceis ao se tratar da população negra afro latina.

Compreender a importância da inclusão do termo “afrodescendentes” nos recenseamentos dos países da América Latina é dar a devida importância aos milhões de afro latinos que construíram e que ainda são base da estrutura de desenvolvimento social e econômico da região. A inserção dessa categoria nos censos nacionais é a ampliação das possibilidades de pensar políticas públicas racialmente inclusivas, e conseqüentemente uma América Latina que tenha como centralidade o seu desenvolvimento regional, a integração e o reconhecimento da sua multiplicidade cultural e étnica, assim como a importância disso para a construção de uma história racialmente justa.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BANCO MUNDIAL. 2018. Afrodescendentes na América Latina: Rumo a um Marco de Inclusão. Washington, DC: World Bank.

CASANOVA, Pablo González. Colonialismo interno (uma redefinição). BORON, AA; AMADO, J.; GONZÁLEZ (Org.). A teoria marxista hoje: problemas e perspectivas. Buenos Aires: CLACSO, p. 395-420, 2006.

CEPAL, N. U. Panorama social de América Latina 2016. Cepal, 2017.

CHO, S.; Crenshaw, K. W. e McCall, L. “Toward a Field of Intersectionality Studies: Theory, Applications, and Praxis” em Signs Vol. 38, n. 4: 785-810. 2013

CRUCES, G.; GASPARINI, L. e CARBAJAL, F. A Situación socioeconómica de la población afrocolombiana en el marco de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (Panamá: PNUD). 2010.

---

<sup>53</sup> Disponível em <https://www.youtube.com/watch?v=FZsppVEHAHE> acesso 29 jul. 2019.

DOS ANJOS, Gabriele. A questão “cor” ou “raça” nos censos nacionais. *Indicadores Econômicos FEE*, v. 41, n. 1, 2013.

FANON, Frantz. *Os condenados da terra*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1968.

FANON, Frantz. *Pele negra, máscaras brancas*. Salvador: EdUfba, 2008.

FRIGERIO, Alejandro. De la “desaparición” de los negros a la “reaparición de los afrodescendientes: comprendiendo la política de las identidades negras, las clasificaciones raciales y de su estudio en la Argentina. IN: LECHINI, Gladys (compiladora) *Los estudios afroamericanos y africanos en América Latina: herencia, presencia y visiones del otro*. Córdoba: CLACSO, 2008.

GARCÍA, Jesús “Chucho”. *Afrovenezolanidad e inclusión en el proceso bolivariano venezolano*. Caracas: Ministerio de Comunicación e Transformación, 2005.

LOVEMAN, M. *National Colors: Racial Classification and the State in Latin America*. Nova Iorque. Oxford University Press. 2014.

MÁRQUEZ, G. et al. ¿Los de afuera? Patrones cambiantes de exclusión en América Latina y el Caribe (Washington: BID). 2007.

MARTINE, G. O papel dos organismos internacionais na evolução dos estudos populacionais no Brasil *R. bras. Est. Pop.*, São Paulo, v. 22, n. 2, p. 257-275, jul./dez. 2005

MENDES, Pedro Vítor Gadelha. *Ações Afirmativas para Afrodescendentes: um estudo comparativo das Políticas de Reserva de Vagas no Ensino Superior de Brasil e Colômbia Brasil. Avances y desafíos en políticas públicas educativas: análisis de casos en Argentina, Brasil, Colombia y Paraguay / Nora Gluz ... [et.al.]*. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires. CLACSO, 2014.

MOTTA SANCHEZ, J. A. “La población negra y sus orígenes en el estado de Oaxaca. Siglos XVI y XVII” em Serna Herrera, J. M. (ed.) *Pautas de convivencia étnica en la América Latina colonial indios, negros, mulatos, pardos y esclavos* (México: UNAM). 2005.

PARDO, M. “Movimientos sociales y relaciones inter-étnicas” em Escobar A. e Pedrosa, Á. (eds.) *Pacífico: ¿Desarrollo o biodiversidad? Estado, capital y movimientos sociales en el Pacífico colombiano* (Bogotá: CEREC). 1996.

PRAKASH, Gyan. La imposibilidad de la historia subalterna. IN: RODRIGUEZ, Ileana (org.) *Convergência de tempos – Estudos subalternos / contextos*

latinoamericanos estado, cultura, subalternidad. Amsterdam – Atlanta: Rodopi, 2001.

QUIJANO, Anibal. Colonialidade do poder, eurocentrismo e América Latina. In: Edgardo Lander (org.). *A colonialidade do saber: eurocentrismo e ciências sociais. Perspectivas latino-americanas*. Buenos Aires: Clacso, 2005.

REIS, J. J. e Dos Santos Gomes, F. *Liberdade por um fio: história dos quilombos no Brasil* (São Paulo: Companhia das Letras). 1996.

RESTREPO, E. *Etnización de la negritud: La invención de las ‘comunidades negras’ como grupo étnico en Colombia* (Popayán: Universidad del Cauca). 2013.

TARDIEU, J. P. *Cimarrones de Panamá: la forja de una identidad afroamericana en el siglo XVI* (Madrid: Iberoamericana / Vervuert). 2009.

THORP, R. *Progreso, pobreza y exclusión: Una historia económica de América Latina en el siglo XX* (Washington: BID). 1998.

# 9

## A EDUCAÇÃO SE TECE NA LUTA: O movimento a favor da legalização do aborto na Argentina como espaço de construção de conhecimento

Liara Farias Bambirra<sup>54</sup>

### INTRODUÇÃO

Esse capítulo é resultado de inquietações que marcaram minha graduação em Ciência Política, curso predominado por análises institucionalistas e baseado em literaturas criadas nos centros hegemônicos de poder. Isso quer dizer que o modo que aprendemos a entender a política é reflexo de doutrinas europeias e estadunidenses – regiões que historicamente dominam e impõem condutas à América Latina – e que ditam discursos sociais, que são convertidos em ações efetivas para o mundo.

Essa forma de construir conhecimento não une a teoria à prática, e por isso perpetua e desigualdade e mantém a dominação colonial, patriarcal e capitalista. Além disso, mantêm vínculos com uma visão da democracia pautada pelas instituições, que invisibiliza outras formas de ação e participação políticas, como a dos movimentos sociais.

---

<sup>54</sup> Pesquisadora do GRISUL, Bacharel em Ciência Política. Contato: liarabambirra@hotmail.com.

Critico essa Ciência como forma de disputá-la, pois entendo que é possível a construção de um conhecimento que seja teórico e que ao mesmo tempo nos dê ferramentas de ação, para transformarmos nossa realidade. Percebo como fundamental uma pesquisa capaz de enxergar o protagonismo social das mulheres e destacar epistemologias latino americanas. Nesse sentido, o objetivo deste capítulo é mostrar que os movimentos sociais feministas geram espaços de construção coletiva de saberes. Visibilizo em específico as experiências vivenciadas com a campanha a favor da legalização do aborto na Argentina, onde estive no segundo semestre de 2018, e utilizo testemunhos e relatos de mulheres militantes do movimento. As partilhas foram realizadas dentro de Marchas, Encontros e Plenárias feministas, em forma de conversa e troca.

Utilizo o descolonialismo<sup>55</sup> como corrente teórica capaz de guiar minha investigação. Entendo também como importante apontar o papel que ocupo na sociedade como mulher, branca, estudante de classe média brasileira, pois isso dirá muito sobre esse trabalho. É fundamental ressaltar isso, pois minhas condições informam e também podem limitar certas análises. Além disso, é preciso destacar que parto do princípio que a relação entre eu, pesquisadora, e as sujeitas não corresponde à lógica academicista. Ou seja, um dos objetivos centrais dessa pesquisa foi reposicionar as sujeitas no processo de construção do saber. Eu, enquanto pesquiso, ensino e aprendo ao mesmo tempo. As mulheres, que a princípio seriam como objeto de estudo, na verdade cocriam minha pesquisa, pois são sujeitas.

A luta gera espaços de criação de identidade, resignificação e fortalecimento, que mostram uma maneira de fazer política e, sobretudo, educa. Esse saber não está inserido dentro da lógica da ciência hegemônica, mas é fundamental, engrandecedor e educativo. E essa educação é uma alternativa fundamental para pensarmos maneiras próprias de criar, aprender e concretizar

---

<sup>55</sup> Corrente que compreende a necessidade de descolonizarmos nossas práticas e metodologia; ao longo do texto ela é melhor explicada.

verdadeira mudança da dependência moderno-capitalista. O trabalho parte também do princípio de subjetivação<sup>56</sup> das mulheres como forma de empoderamento e resistência, assumindo que compartilhamos um universo de valores formados a partir da prática da experiência cotidiana e pela forma de ser com a outra, e contempla um entendimento de que somos sujeitas imprescindíveis na criação de uma realidade emancipatória.

## 1 POR QUE NÃO A CIÊNCIA HEGEMÔNICA?

*“Pensam que suas marchas são enormes... elas são ‘a verdade’, ‘a ciência indiscutível’. Massivos são nossos corações, nossos poemas, nossas resistências” - M, feminista militante<sup>57</sup>*

As grandes teorias da Ciência Política são criadas nos centros hegemônicos mundiais de poder. Isto significa que nossas discussões e análises são baseadas a partir das ideias de pensadores brancos, de países europeus ou norte-americanos. Esse vínculo, colocado como necessário pelas Cátedras das Ciências Sociais, é estabelecido a partir da aliança com a forma dominante de produção de conhecimento.

O principal argumento utilizado para essa relação é que a ciência produtora de saberes, positivista, deve ser feita com ferramentas específicas: a neutralidade, o afastamento e a objetividade de quem pesquisa são colocadas como essenciais. A partir disso, seria possível a construção de escritos sem subjetividades específicas e por isso universais, aplicáveis para muitos espaços e territorialidades. Assim, aparentemente faz sentido adotarmos esses princípios, já que o conhecimento criado a partir deles supostamente cabe para a nossa

---

<sup>56</sup> Ação de colocar-se no lugar de sujeita; subjetivar-se no lugar da resistência, ocupando espaços que supostamente não eram feitos para as mulheres.

<sup>57</sup> Ao longo do trabalho, os nomes das mulheres não serão colocados para garantir sua segurança e preservar suas identidades. As partilhas foram traduzidas do espanhol para o português.

realidade histórica, assim como para qualquer outra. A realidade, entretanto, é que a adoção desse tipo de ciência reflete um padrão de produção bem específico, de supremacia branca e imperialista, que encontrou no argumento a favor da cientificidade uma forma de continuar a dominação iniciada nos processos de colonização. O processo histórico de invasão e saqueamento de nossos territórios e vidas encontrou dentro do ambiente acadêmico outra forma de se perpetuar.

Foram impostos valores, costumes e instituições aos moldes da Europa e dos Estados Unidos, em nome de uma suposta modernização de nossas sociedades, colocadas como primitivas e não desenvolvidas. Arturo Escobar (2007) mostra como o discurso da modernidade se concretiza em práticas de pensamento e de ação, que chegam à invenção do Terceiro Mundo. A dependência está na esfera econômica comercial, como ressalta Vânia Bamberger (2013), mas também em todas as esferas que permeiam nosso cotidiano. Ao importarmos normas e formas de ser, perpetuamos a dominação, assim como impedimos a disseminação de nossas próprias culturas e ancestralidades. Os mecanismos hegemônicos estão em toda parte para que a dominação seja contínua, inclusive na academia. O sistema capitalista dependente, portanto, é refletido nos espaços acadêmicos e evidenciado pela supremacia epistemológica de correntes de pensamento europeu e estadunidense. Isso faz com que outras formas de aprendizado sejam excluídas e vistas como incapazes de produzir verdade por não serem qualificadas como científicas. Tudo o que não se encaixa nesse padrão é visto como dispensável e inapropriado.

Isso nos coloca a necessidade de pensar nossas demandas a partir da nossa realidade como mulheres da periferia global, porque se miramos para o centro do mundo, estaremos mirando para agentes que querem estabelecer sistemas de administração e instrução para nós. Existem pautas coletivas e globais que carecem de unidade entre as mulheres como um todo. Os movimentos feministas transnacionais são fundamentais e nos guiam para esse entendimento, mas é importante entender que as nossas lutas enquanto mulheres latinoamericanas

são marcadas por nossas raízes coloniais e por isso nossa reivindicação deve reconhecer isso e ser definida desde nossas condições, que foram subalternizadas. Precisamos descolonizar o pensamento.

## 2 DESCOLONIZARMOS É DESCOBRIRMOS A AMÉRICA<sup>58</sup>

O descolonialismo ressalta que o poder é feito dentro do campo de discurso e por isso faz parte do esforço do pensamento descolonial valorizar as narrativas elaboradas pelas próprias sujeitas da história e exaltar a importância das nossas vozes, pois representamos um lugar de fala específico, que é capaz de falar por si. Além disso, ao descolonizar nossas práticas educativas, estamos dando luz a uma educação comprometida com a prática e acessibilidade reais.

Descolonizar é, então, uma luta pautada por ação e discurso. Não há possibilidade de uma teoria ou discurso descolonizador se não existem práticas que lhes deem sentido. Silvia Rivera Cusicanqui assim percebe e afirma que as práticas são necessárias para evidenciar o que não está dito, questionar o colonialismo interno e valorizar certas tendências academicistas que sustentam teoricamente a descolonização (RIVERA, 2010).

Entendendo que em uma sociedade de origem patriarcal, de herança escravocrata, a norma e a língua são pautadas a partir do homem branco, escrever a partir do parâmetro da mulher é tentar ir contra essa dominação. Mas é fundamental entender, também, que o termo “mulher” deve ser empregado a partir de recortes e experiências específicas, para que cotidianos não sejam silenciados, entendendo também a realidade a partir da raça, da sexualidade e da classe. A união entre teoria e prática está diretamente relacionada com o esforço de compreendermos o que nos impede de praticar esse exercício fundamental. Precisamos entender nossas instituições (sobretudo como elas são constituídas e

---

<sup>58</sup> Intervenção em muro de Córdoba.

os marcos que as regem) e a forma como ocupamos os espaços e exercemos (ou deixamos de exercer) nossas práticas, para sabermos onde nossa estratégia deve atuar.

### **3 SUBJETIVAÇÃO DAS MULHERES**

Rita Laura Segato (2016) nos mostra que a história da esfera pública é entrelaçada à constituição do patriarcado e, nesse sentido, está diretamente relacionada com a história do gênero. A autora ressalta também a maneira que essa esfera pública passou a ser o locus de enunciação de todo o discurso que pretendia assumir um valor político; ou seja, para assumir impacto e consequências na vida social, o espaço público – ou estatal – deveria ser apropriado e utilizado.

A masculinização das instituições, do Estado e de todo o ambiente comum aconteceu ao mesmo tempo da desvalorização do espaço doméstico, ocupado e protagonizado por mulheres. Tal lugar passa a ser entendido como vazio de sentido político e é colocado como privado, íntimo, pessoal e, portanto, incapaz de produzir interesses e declarações universais. Se a expressão só pode ser realizada nos espaços sociais e tais espaços são ocupados por homens, as mulheres são colocadas como incapazes de expressarem-se, sendo limitadas por um espaço doméstico que as domina e produz um isolamento fundamental para impedir o entendimento que suas questões e opressões, na verdade, não são fato isolado.

A contradição, entretanto, reside no fato de que o doméstico não possui nada de íntimo ou privado, se é ali que ocorre a produção e reprodução de uma dominação social ampla, que ocorre em diversas sociedades. As mulheres, presas em suas casas, são impedidas de conhecerem o universo de outras mulheres, que na verdade podem partilhar de identidades e experiências comuns. Os movimentos sociais feministas passaram a afirmar que “o pessoal é político” e

estão trabalhando para a desconstrução de identidades e de modos de ser ditados pelo patriarcado: as mulheres estão introduzindo a subjetivação feminina na cultura, ressignificando seu lugar e conduzindo uma transformação social. Entender o espaço público como lugar das mulheres e colocar as questões domésticas como políticas são lutas que têm nos guiado nessa direção.

Segato (2016) exemplifica isso com o histórico movimento das Mães da Plaza de Maio<sup>59</sup>, em que sua estratégia foi libertadora para a sociedade argentina como um todo e foi replicada por mulheres em diversos países do mundo, em lutas para diferentes tipos de demanda, mostrando que a luta feminista não é localista e é na verdade parte de uma libertação geral. Quando destacamos a luta pelo aborto legal, o mesmo pode ser dito, pois é uma demanda global.

Com o nosso ativismo, mostramos como somos os paradigmas necessários. É um trabalho contínuo repensarmos a partir de nossas próprias experiências e anseios novos modos de compreensão de valores que nos guiaram até aqui. Isso passa pela disputa de termos e ideias hegemônicas para concretizarmos nossas pautas, que até aqui foram obstáculos. A concepção da democracia é uma delas.

#### 4 DISPUTANDO A DEMOCRACIA

O conceito de democracia normalmente empregado nas análises políticas é pautado na doutrina liberal, vinda do Norte global. Isso significa dizer que grande parte dos estudos é regida pela concepção de autores como Dahl (1971)<sup>60</sup>, Downs (1957) e Schumpeter (1942), homens brancos, que limitam o exercício democrático aos eventos eleitorais e ao que acontece dentro das esferas

---

<sup>59</sup> Movimento argentino histórico protagonizado por mulheres que tiveram seus filhos desaparecidos na ditadura do país, que atua desde 1970 e foi essencial para abrir o panorama de luta feminista no país.

<sup>60</sup> Suas obras “Poliarquia: Participação e Oposição”, “Teoria Econômica da Democracia, “Capitalismo, Socialismo e Democracia”, respectivamente, são exemplos de textos pautados por essa lógica que guia a Ciência Política.

institucionais. Tais autores entendem que o sistema político deve funcionar a partir de uma lógica de mercado, com uma suposta ampla concorrência, e não questionam as normas estabelecidas – ao contrário, entendem-as como justas e aplicáveis a diversos contextos, mesmo que as raízes de seus pensamentos sejam estadunidenses. Os postulados democráticos liberais ressaltam a igualdade, a liberdade e a participação, mas tudo não passa de uma ideia que não se concretiza em realidade na América Latina. Na verdade, adotar essa concepção de democracia mantém o sistema. As análises que tratam da participação política das mulheres, por exemplo, prendem-se aos números de mulheres dentro dos partidos políticos e parlamentos. Esse fato mostra como a Cátedra é pautada no institucionalismo; a concepção de participação em movimentos sociais e a atuação para além das instituições por muitas vezes não são visibilizadas. Compreender a democracia e a política centralizando nossas visões para as instituições é muito problemático, pois elas estão dentro do corpo estatal e, como nos ilumina Segato, o Estado captura muito mais do que somos capazes de capturá-lo, e afirma que a estrada é fora, na rua e a estratégia do sexo feminino, que sempre fez história, apesar de seu efeito ser desvalorizado (2016, p. 106).

Se a hegemonia machista pauta que a política é o que se faz dentro das instituições, a atuação e articulação dos movimentos sociais feministas se configuram como formas contra hegemônicas de fazer política, que revelam a importância do protagonismo das mulheres, da ação coletiva e da partilha da experiência cotidiana. Esses processos massivos se dão muitas vezes de maneira ilegal ou ilegítima, enfrentando o próprio Estado e o aparato jurídico, mas têm sido decisivos no enfrentamento aos avanços neoliberais e fascistas na América Latina e representam a principal força de combate a essas políticas. Essas contestações feministas muitas vezes são capazes de criar um tecido social consistente e forte, mobilizadores de transformação social, como é o caso dos movimentos de mulheres a favor da legalização do aborto na Argentina.

## 5 MOVIMENTO A FAVOR DO ABORTO LEGAL, SEGURO E GRATUITO: ABORTO LEGAL YA!

*“Educação sexual para decidir, Aborto  
Legal para não morrer, anticoncepcionais para  
não abortar”*

O V Encontro Feminista Latinoamericano e do Caribe, realizado na Argentina em 1990, abriu um importante panorama na luta para a legalização do aborto na região. Nessa ocasião, levando em conta que as complicações de um aborto inseguro e clandestino são as maiores causas de mortalidade das mulheres, instauraram uma agenda visando sanar a problemática. Desde então, organizações sociais feministas têm somado à campanha a favor da despenalização do aborto na América Latina e no Caribe, onde grande parte das pessoas com capacidade de engravidar vivem com leis restritivas. De acordo com os dados do Relatório sobre abortamento seguro disponibilizado em 2013 pela OMS<sup>61</sup>, a cada ano 22 milhões de pessoas no mundo interrompem sua gravidez em condições extremamente precárias e de risco, e 98% dessa interrupção é feita por mulheres em países não desenvolvidos. Isso gera consequências enormes: 5 milhões de pessoas sofrem lesões graves e disfunções físicas e mentais, e 47 mil morrem por conta da ilegalidade, sobretudo as mulheres jovens e pobres. Esses dados, mesmo que alarmantes, não representam de fato a realidade, já que nem todos os casos são contabilizados, por estarem dentro da clandestinidade. Na prática, cada uma destas mortes e consequências físicas e mentais poderia ter sido evitada com educação sexual, planejamento familiar e acesso ao abortamento induzido de forma legal e segura, juntamente com uma atenção às complicações decorrentes da prática.

---

<sup>61</sup> Relatório sobre Abortamento Seguro: Orientação técnica e de políticas para sistemas de saúde (Organização Mundial da Saúde, 2013).

Na Argentina, entre 460 e 500 mil mulheres abortam ao ano. Isso nos faz entender que a penalização não é efetiva, porque as mulheres continuam a abortar, mas em condições extremamente insalubres: é um problema de saúde pública e de justiça social. Mesmo assim, não há uma política de Estado capaz de oferecer atenção de qualidade e acompanhamento das mulheres que decidem interromper sua gravidez. Buscar alternativas, muitas vezes, expõe nossa saúde e vida. A lei atual, vigente desde 1921<sup>62</sup>, permite o aborto somente em caso de violação ou risco de vida para a mãe e, portanto, não responde às demandas sociais. Por isso, a legalização do aborto é fundamental e urgente.

Um fato importante para entender a complexidade da manutenção do aborto ilegal é saber que ele não afeta a todas as mulheres do mesmo modo: as mulheres pobres enfrentam as consequências de uma maneira mais forte e insegura. A política econômica do governo neoliberal de Mauricio Macri gerou uma crise social e política, em que os serviços de saúde estão cada vez mais sucateados e com menos investimentos. Isso se traduz em piores condições de atenção, principalmente ao que se refere à saúde das mulheres: há menos insumos aos métodos anticoncepcionais, menos investimentos para as medicações necessárias e diminuem os esforços para a concretização de uma educação pública de qualidade, que deveria investir na educação sexual. É preciso, também, entender a força da Igreja na cultura do país. O fundamentalismo religioso tem sido um fator fundamental para entender o conservadorismo na América Latina. Silvia Federeci (2017) mostra como a Igreja, desde os tempos feudais, tem investido no controle do corpo da mulher e trabalhado junto à expansão do capitalismo. O fundamentalismo religioso é contra a legalização do aborto, pautando sua argumentação “a favor da vida”, clamando por um desejo de preservação do feto que está dentro do corpo da mulher. Mas é importante denunciarmos que essa preocupação é, na verdade,

---

<sup>62</sup> O aborto induzido é crime sob os artigos 85, 86, 87 e 88 do Código Penal argentino.

uma forma histórica de disciplinar as mulheres, que são colocadas em uma situação de não poder decidir por seu próprio corpo. Por isso, uma das demandas do movimento é a separação do Estado e da Igreja com o grito de “*Iglesia y Estado: asunto separado*”.

Por entender a lógica masculinista e machista que rege as instituições do país, o movimento age para além delas. Mas a atuação política do movimento de mulheres, sobretudo que se refere à Campanha de Legalização do Aborto foi tão forte que o próprio aparato institucional incorporou a pauta às suas discussões. O movimento surge a partir do entendimento das mulheres de que o direito ao aborto legal, seguro e livre deve ser garantido por lei.

Em 2018, pela primeira vez, o Projeto de Legalização do Aborto foi tratado no Congresso Nacional. Foi o ano em que mais do que nunca foi aclamada a necessidade de um Estado Laico para garantir a Educação Sexual Integral<sup>63</sup> nas escolas. Uma nova geração se incorporou ao movimento feminista argentino, tomando seu lugar e aprendendo com o histórico de luta das mulheres do país, desde as Mães da Plaza de Mayo, ao Movimento Ni Una Menos<sup>64</sup>, chegando ao clamor pela Legalização do Aborto. Para a militante F, participar ativamente das marchas e mobilizações a favor do aborto legal foi um marco de reconhecimento:

*- Nos conhecemos e reconhecemos com a luta pelo aborto legal. A luta mostrou que somos onda, maré, tsunami. O feminismo me salvou de mil maneiras. E é por isso: para o verdadeiro encontro com nós mesmas. Amor e gratidão infinita. Nós começamos uma revolução.*

O movimento é capaz de unir e mobilizar mulheres de diferentes origens, mostrando que há uma luta e um diálogo comum entre todas, que mais do que nunca entendem-se como sujeitas que atuam e são imprescindíveis. O movimento feminista nos ensina que somos fortes, capazes e estamos

---

<sup>63</sup> Lei de Educación Sexual Integral (ESI) aprovada pelo governo argentino em 2006.

<sup>64</sup> Movimento histórico que luta para nenhuma mulher a mais ser vítima de feminicídio, a partir dos números alarmantes de mortes de mulheres por condição de ser mulher.

modificando a sociedade. As diversas identidades se somam e formam um elo de ligação que une as mulheres de uma forma muito potente. Nas ruas, mobilizações, marchas e campanhas, estamos todas juntas, mesmo que tenhamos acabado de nos conhecer. Não somos desconhecidas: conhecemos a dor, a luta e compartilhamos trajetórias. Estamos enfrentando barreiras e entraves semelhantes, quando não os mesmos.

Outro grito importante que marca a luta reflete essa união e mostra que o movimento é também mais profundo e clama pelo fim do patriarcado: *“Ahora que estamos juntas, ahora que sí nos ven, abajo el patriarcado se va a caer, se va a caer!”*<sup>65</sup>

As ruas de diversas cidades argentinas foram ocupadas por marchas e vigílias, que mostraram a força incansável das mulheres por todo o país. O Projeto foi aprovado dia 14 de junho pela Câmara dos Deputados, fato que levantou um cenário esperançoso para o movimento. Mas no dia 9 de agosto, no Senado (espaço mais conservador, em que estão representados interesses de províncias mais interioranas), por 38 votos contra, 31 a favor e duas abstenções, o Projeto foi barrado. A pressão da Igreja foi decisiva: muitos discursos dos senadores foram pautados a partir das suas crenças religiosas.

Enquanto algumas condições ainda estão tentando ser garantidas por meio da luta, algumas redes de apoio feministas foram estabelecidas, que entendem e acompanham as mulheres a partir do amor, da consciência e do profissionalismo. “Socorristas em Red” e “Feministas que Abortamos” são dois grupos que difundem informação e acompanham processos de abortos seguros. Esses grupos são exemplos da rede de apoio que o movimento é capaz de gerar. Mais do que isso: mostram como passamos a criar nossos próprios mecanismos de difusão e construção de conhecimento. Geramos alternativas independentes, de fácil acesso e que tentam chegar cada vez mais em diversos contextos em que

---

<sup>65</sup> Grito musicado que diz: “Agora que estamos juntas, agora que sim nos veem, abaixo o patriarcado, vai cair, vai cair!”

as mulheres estão inseridas, já que a educação institucional formal não dissemina informações essenciais para nossas vidas.

Mesmo com a não aprovação da lei, o movimento feminista é vitorioso. Em todos os espaços, nas ruas, nas escolas, nas Universidades, nas casas e nas praças a discussão sobre aborto é presente e as questões de gênero estão pautadas. Ainda que o movimento conservador reacionário também esteja ativo, o movimento feminista está cada vez mais fortalecido e continua pressionando para que a Legalização do Aborto seja votada mais uma vez.

Os pañuelos verdes, símbolo da luta, estão por todos os lados nas cidades argentinas e já são parte da vestimenta de inúmeras mulheres. Isso é uma conquista importante pois está relacionada com o direito de manifestar-se sem medo, como um grito silencioso, mas sempre presente. Desse processo não há mais volta. O 33º Encontro Nacional de Mulheres<sup>66</sup> representa também uma conquista do movimento. O maior realizado até aqui, o Encontro foi em uma zona periférica na Patagônia Argentina, e mostrou como o movimento é um ator político forte, reunindo mais de 60 mil mulheres de diferentes etnias, da Argentina e de países vizinhos. A campanha e toda a mobilização, apesar de não terem culminado em uma resposta positiva imediata, certamente foi imprescindível para o Encontro ser tão abrangente, importante e histórico. Sobre o Encontro, N conta:

*- Senti que éramos todas irmãs, que nos conhecíamos e eu me encantei com isso. O feminismo está conseguindo coisas lindas, senti que posso fazer mais, me sinto mais fortalecida, e estou deixando para trás muitas coisas que pensei que não seria capaz.*

Esse espaço foi muito importante para sentirmos nossas energias e expressividades. Percebermos ainda mais como a afetividade é potencial de transformação – enfrentamos ao longo de nossas histórias tentativas de

---

<sup>66</sup> O Encontro aconteceu em outubro de 2018, em Trelew (Chubut, Patagônia), três meses após a votação do projeto no Senado.

separação, a cultura masculina tenta nos colocar como inimigas. Entendermos que somos juntas, que nossos afetos e trocas significam insubordinação a tudo que nos reprime, fazem parte da construção de outro caminho. A partilha de D reflete isso:

*- Penso no Encontro e lembro-me da maré, dos abraços, dos corpos, da energia poderosa. De nós, as mulheres lésbicas, travestis, as trabalhadoras, aqueles que não se encaixam, aquelas que não queremos encaixar, que questionamos. Os contratemplos que resolvemos ao longo da nossa trajetória, que aprendemos a partir disso e crescemos.*

A militância feminista é construção de autoconhecimento e também de saberes coletivos, que pulsam reciprocamente e afirmam que a luta funciona como um alicerce de estruturação de saberes, como afirma L, militante brasileira que esteve presente:

*- Ter vivido o Encontro na Argentina foi uma experiência que ainda vai pulsar muito dentro de mim. O feminismo é essa força que pulsa dentro de nós, mas que também vem da conexão com nossas companheiras. Em tempos capitalistas, que querem nos deixar cada vez mais isoladas e individualistas, o que fizemos vai contra toda essa lógica. Em nenhum momento sentimos medo, receio ou nada que sentimos no cotidiano patriarcal e opressor. O feminismo é sobre essa rede de apoio, essa confiança mútua, esse aprendizado. O feminismo é estar entre mulheres e não temer. Nossa rede ninguém destrói.*

O relato de G, também brasileira, caminha no mesmo sentido e mostra que o movimento de mulheres no Brasil pode aprender muito com a experiência argentina:

*- A cidade respirava amor, eram milhares de mulheres ocupando aquele espaço de uma forma que nunca vi antes. Não só o espaço geográfico da cidade, mas o campo subjetivo pessoal e coletivo. Foi uma experiência que eu nunca tinha vivido antes, por mais que o movimento feminista no Brasil seja muito grande e forte, é diferente. Encontrei com todas as mulheres ali presentes e não presentes. Foi um encontro com o que é ser mulher e ser feminista em sua essência.*

A partir desses relatos, conseguimos entender como o feminismo é pautado pela coletividade, afetividade e ação, características imprescindíveis de transformação. A luta a favor da Legalização do Aborto na Argentina nos ensina como necessitamos de direitos a curto prazo, para que tenhamos mais instrumentos de luta e para que paremos de colocar nossas vidas em risco por procedimentos que ainda não são garantidos. Mas é fundamental que tenhamos, junto a isso, utopias para além de demandas institucionais e traçarmos um horizonte de luta e sentido mais amplo.

María Galindo (2015) mostra que a institucionalização das lutas sociais tem contribuído para empobrecer os cenários feministas nas sociedades do Sul global. Frente a isso, a opção possível, então, é escrevermos teoria, formularmos utopias e estudar os acontecimentos que nos rodeiam. Galindo ressalta que o que necessitamos não são direitos, mas sim utopias – horizontes de luta que nos permitam deslocar as energias do feminismo liberal que o projeto colonial de cooperação internacional e os Estados nos impõem, e retomar um horizonte de luta capaz de nos levar a uma reconceituação de todos e de cada um dos pressupostos teóricos do feminismo. Precisamos repensar por completo as categorias e linguagens de luta. A autora diz que tudo isso supõe despatriarcalização:

A despatriarcalização representa uma nova reinvenção do feminismo porque supõe ao mesmo tempo um horizonte de luta não liberal, nem de inclusão dentro do patriarcado, pois ressalta a necessidade de desmontar a estrutura de poder; uma metodologia de prática política que supõe a capacidade de decodificar, desmontar e dismantelar os mandatos e estruturas patriarcais e reconhecer um novo ponto de partida, que é feito a partir do complexo universo das mulheres que está sendo concretizado. (2015, p. 41).

Para Galindo, a ausência de utopias nos estagnou e nos limitou a pensar nossas estratégias dentro do sistema, sem questionarmos a estrutura em si: “o que está em jogo é fazer parte da estrutura, não dismantelá-la” (2015, p. 32). Rita Laura Segato (2015), nesse sentido, fala em desmontar o mandato da masculinidade. Pensar a partir das mulheres, das nossas experiências, do

feminino, assim como repensar as identidades atribuídas aos gêneros. É fundamental a oposição às lógicas estruturantes das instituições acadêmicas e sociais que nos rodeiam, pois como mostramos, são machistas e opressoras.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O movimento feminista tem gerado uma expressividade que nos mostra como estamos formando jeitos próprios de resistir, criar e aprender, como nos ensina a Campanha pela Legalização do Aborto na Argentina. A luta é capaz de produzir identidades, ressignificações e ações eficazes que são uma maneira transformadora de agir politicamente. Essa forma de fazer política é pautada pela construção coletiva de saberes e pela afetividade, indo em oposição ao que é pautado pela academia hegemônica, que nos oferece poucas ferramentas capazes de converterem-se em efetiva mudança da realidade.

Entendermos a democracia para além do momento eleitoral e mais adiante da esfera institucional é urgente, para que não tenhamos nossas ações restringidas por elites masculinizadas. Nós, mulheres, temos construído essa compreensão democrática mais ampla, compreendendo que nossas vontades, articulações e estratégias não cabem dentro desses espaços. Descolonizar nossos pensamentos e práticas é um paradigma necessário, para pararmos de importar normas e formas de ser que nos dominam e reproduzem a lógica moderno-colonial. Temos culturas e ancestralidades próprias e, valorizando-as, podemos fazer teorias que capacitem nossa prática, assim como práticas que iluminem nossa teorização.

Somos cada vez mais sujeitas articuladas, capazes de agir e romper os papéis que nos foram impostos. Construimos espaços de conhecimento, acolhimento, trocas, partilhas e afeto. O caminho do afeto se opõe ao projeto da neutralidade, produtivista e desenvolvimentista pautado até aqui. É um caminho da ação política guiada para uma reorientação da história, que até agora foi

ditada pelo patriarcado colonial e racista. A estratégia a partir de agora deve ser feminista e para além da esfera estatal. Retomando a palavra de ordem que diz que o patriarcado vai cair, afirmo que ele não vai cair, nós o derrubaremos.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BAMBIRRA, Vânia. O Capitalismo Dependente Latino Americano.

CURIEL, Ochy. La descolonización desde una propuesta feminista crítica. 2015. Em: Descolonización y despatriarcalización de y desde los feminismos de Abya Yala.

ESCOBAR, Arturo. Más allá del Tercer Mundo. Globalización y Diferencia. Bogotá. Instituto Colombiano de Antropología e Historia. 2005.

GALINDO, Maria. La revolución feminista se llama Despatriarcalización. Em: Descolonización y despatriarcalización de y desde los feminismos de Abya Yala. 2015.

HOOKS, bell. Ensinando a transgredir: A Educação como Prática da Liberdade. 1994.

LUGONES, María. "Colonialidad y Género: hacia un feminismo descolonial", en: Género y Descolonialidad. Mignolo, W. (comp.). Buenos Aires: Del signo. p. 11-32. 2008.

MOHANTY, Chandra T. "Bajo los ojos de occidente. Academia feminista y discursos coloniales", en L. Suárez, & R. Hernández (Eds.) Descolonizando el Feminismo: teorías y prácticas desde los márgenes, Madrid, Cátedra. p. 117-164. 2008.

MOHANTY, Chandra. On Race and Voice: Challenges for Liberation Education in the 1990's.

RELATÓRIO, OMS. Abortamento seguro: Orientação técnica e de políticas para sistemas de saúde. Disponível em: [http://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/70914/9789248548437\\_por.pdf;jsessionid=DF6B9DA9D0DFAFE08DA190FABA86AA4E?sequence=7](http://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/70914/9789248548437_por.pdf;jsessionid=DF6B9DA9D0DFAFE08DA190FABA86AA4E?sequence=7). 2013.

SEGATO, Rita Laura. La Guerra Contra Las Mujeres. 2016.

# 10

## ELLA SUFRE, LUCHA Y RUEGA:<sup>67</sup>

### Uma análise histórica e conjuntural das demandas das mulheres bolivianas

Lucca Fantuzzi Soares<sup>68</sup>

Natani Louza Pinheiro Chaves<sup>69</sup>

#### INTRODUÇÃO

Segundo Diaz (2013, tradução nossa), “a história recente da Bolívia interpela um largo e histórico processo de invisibilidade e subordinação de grandes setores da população indígena”. Essa subordinação trouxe à tona o colonialismo interno presente na Bolívia entre indígenas e não indígenas, que refletia e era reflexo do Estado monocultural e patriarcal. O colonialismo interno assemelha-se ao internacional, a diferença é que ele é feito no seio do Estado-nação, caracterizando-se pela submissão e exploração dos povos minoritários ao governo central, administrado pela etnia dominante, desencadeando uma forte desigualdade entre as etnias no interior do Estado. A hegemonia da branquitude permeia as relações de poder existentes entre as camadas da sociedade -

---

<sup>67</sup> Verso do poema “Nacer Hombre” da poetisa boliviana Adela Zamudio, considerada uma das primeiras feministas da Bolívia.

<sup>68</sup> Graduando do curso de Ciência Política da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro. Contato: lucca.fantuzzi@gmail.com.

<sup>69</sup> Graduanda do curso de Ciência Política da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro. Contato: natanilouza@hotmail.com.

indígenas e não indígenas - e, por consequência, atinge de forma direta as mulheres indígenas do país.

O processo de construção da narrativa da branquitude boliviana - este, alinhado às políticas neoliberais e conjuntas à subordinação ao neocolonialismo imperialista - foi responsável por hierarquizar os estamentos sociais, onde no topo da pirâmide encontram-se os homens brancos, e na base dela, as mulheres indígenas, ainda que, segundo a Comissão Econômica para América Latina e Caribe (CEPAL, 2015), a população indígena boliviana seja superior a não-indígena, somando entre homens e mulheres 62,2% da população total. A consequência disto é a ideia naturalizada de que as “mulheres indígenas e pobres não são civilizadas, são incompletas, não conhecem, não sabem e, portanto, são sujeitas de abuso e discriminação” (PEREDO, 2006 apud DIAZ, 2013, p. 76).

Conforme apontado por Paredes (2008), é de extrema necessidade salientar que tal divisão hierárquica envolvia, também, as mulheres. As esposas dos homens brancos e burgueses, aqueles recheados de privilégios em um contexto de uma Bolívia abarcada na desigualdade social e na exploração dos mais pobres e dos indígenas, viviam outra realidade e beneficiavam-se desta exploração, explicitando o colonialismo interno. Aos poucos, as mulheres bolivianas historicamente excluídas de participação política, social e econômica, vão se inserindo como sujeitos de ação e direito. Um processo demorado, que este capítulo analisará a partir da constituição plurinacional de 2009, numa trajetória que remonta ganhos e perdas. O reconhecimento das identidades nacionais presentes no território boliviano, tema bastante caro ao governo Morales, trouxe à tona o debate acerca das diferentes identidades femininas dentro dessas identidades nacionais.

Como na maioria dos países colonizados, a exclusão de minorias gera impacto direto na narrativa histórica, como na promulgação de políticas públicas e, até mesmo, a própria concepção de Estado. Na Bolívia, isto não foi diferente. A aceitação da plurinacionalidade trouxe a narrativa contra-hegemônica para o

debate intra e extra-estatal; aqui, especificamente, para as pautas feministas. Sendo assim, o discurso feminista da branquitude (liberal) não servia mais às nacionalidades indígenas, que começaram principalmente a partir da nova constituição, a construir sua própria narrativa e pleitear acerca de suas próprias questões e problemas.

Além disso, os primeiros movimentos de mulheres na Bolívia se deram no final da ditadura militar, nos primórdios do neoliberalismo que atingiu a região na década de 90, no contexto de um novo Estado liberal. Os debates dessa conjuntura se esgotaram, e os novos movimentos feministas na Bolívia, no contexto de um Estado que caminha para o Estado Social, levantam novos debates e questionamentos acerca das necessidades e problemas das mulheres (WANDERLEY, 2010). Por conta da diferença das prioridades entre as mulheres na Bolívia, é possível destacar duas linhas de pensamento feminista: uma mais institucional, que se mostra insuficiente para responder questões particulares de mulheres não-brancas; outra, autônoma, que leva em conta as pautas comunitárias, étnicas e sociais que são específicas a determinados núcleos.

Segundo Farah e Salazar (2009, p. 105), as mulheres bolivianas estão diante de um cenário de avanços e atrasos no que diz respeito às suas necessidades, demandas e direitos. Houve importantes saltos qualitativos pela inserção da mulher nos espaços públicos – reservados, antigamente, somente para os homens –, econômicos e políticos, além da conquista do direito à educação e à saúde. Entretanto, essa inserção se traduziu numa crescente onda de violência doméstica, intensificando ainda mais a divisão sexual do trabalho, que dita, segundo o gênero, os deveres e responsabilidades de cada um na sociedade.

## **1 MOVIMENTOS DE MULHERES**

Antes de adentrar nas discussões acerca da realidade vivida na era neoliberal e as mudanças encontradas no Governo de Evo Morales, é importante

introduzir de que forma se deram as movimentações políticas das mulheres na Bolívia. Um país plurinacional é constituído também por diferentes identidades femininas. Sendo assim, a Bolívia é palco de diversas demandas, de diferentes mulheres, devido às suas diferenças sociais, econômicas, culturais, entre outras, tão bem quanto diferentes movimentos feministas dentro de seu território.

O nascimento de movimentos feministas na Bolívia remonta ao final nos anos 80 e início dos 90, nesse contexto, como supracitado, os movimentos faziam parte da narrativa ocidental e liberal. Segundo Echart (2017, p. 140, tradução nossa), a perspectiva liberal do movimento feminista se traduziu em “respostas institucionais que não questionavam as estruturas e podiam, inclusive, ter impactos negativos, sobrecarregando as mulheres com novas responsabilidades, sem transformar a realidade em que vivem”. Por sua vez, os movimentos das mulheres indígenas nascem de movimentos mistos, que por alguma razão se emancipam em movimentos de mulheres, e outros nascem exclusivamente femininos, demandando direitos econômicos, culturais e sociais por meio de mudanças estruturais, na luta contra o colonialismo e imperialismo.

No decorrer dos anos 90, os movimentos de mulheres indígenas começam a tomar forma. Entre os mais relevantes está a *Confederación Nacional de Mujeres Campesinas Indígenas Originarias de Bolivia – Bartolina Sisa*<sup>70</sup> (“*las Bartolinas*”) (CNMCI OB-BS) que, como grande parte dos movimentos feministas bolivianos, nasce de um movimento campesino misto (homens e mulheres), se desdobrando em uma frente feminista devido ao patriarcalismo de seus companheiros de luta. O *Movimiento de las cocaleras* também é fruto de um movimento misto que defende o plantio e uso da coca, Evo Morales faz parte deste movimento. Já a *Federación Nacional de Trabajadoras del Hogar de Bolivia (FENATRAHOB)* nasce e se constitui um movimento exclusivamente feminino. É formado, a princípio, por mulheres

---

<sup>70</sup> Bartolina Sisa é o símbolo de resistência da luta internacional da mulher indígena, tendo o dia 05 de setembro como comemoração mundial. Foi uma mulher aymará nascida em 1750 na comunidade de Sullkawi del Ayllu, atual Bolívia, que liderou o exército dos Aymará contra os espanhóis em La Paz, sendo condenada à morte e esquartejada em 1782.

andinas, mas foi ampliado e hoje abarca mulheres de diversas regiões e etnias, na luta por direitos das trabalhadoras domésticas.

Como um país com heranças coloniais e patriarcais, além da hierarquia masculina-feminina, existe na Bolívia, uma hierarquia entre as mulheres. Sendo assim, os movimentos feministas indígenas, em sua maioria, travam batalhas não somente contra os homens e o machismo presente em suas comunidades, devido ao sistema patriarcal, como também com as mulheres, que de muitas formas, ocupam espaços privilegiados, devido à colonização. O debate feminista atual na Bolívia é apontado por diversos autores (SALAZAR, ESCOBAR, ÁGREDA apud WANDERLEY, 2010) entre duas vertentes: as feministas institucionalizadas e as feministas autônomas. As correntes feministas institucionalizadas se traduzem, aqui, em mulheres que buscam a equidade de gênero estando abarcadas pelas instituições. Sendo assim, ocupam espaços e cargos nos órgãos estatais - ministérios, parlamento, secretarias, entre outros- e organizações não governamentais. Essa vertente institucionalizada foi precursora na abertura de espaço público e estatal para o debate das questões de discriminação de gênero. Já as feministas autônomas são aquelas que fazem parte de movimentos sociais de rua, indígenas, populares, normalmente locais, que refletem a realidade social, econômica fática daquelas mulheres.

As vertentes do feminismo autônomo, baseadas no feminismo descolonial, lutam pelo seu próprio lugar de fala, levando em conta não somente as questões de gênero, mas também fatores étnicos, culturais e sociais. O feminismo comunitário (PAREDES, 2008) encontra-se dentro dessa perspectiva descolonial e de movimentos autônomos, o que significa que a luta dessas mulheres tem caráter interseccional, misturando raça, gênero, classe, entre outras variáveis, que devido às práticas neocoloniais e imperialistas levaram à condição subalterna de alguns estamentos da sociedade, neste caso, as mulheres indígenas. Assim, suas pautas não se resumem somente às questões de gênero, como

perpassam também pela denúncia da exploração de seu povo, suas terras e sua cultura, ou seja, sua luta é por direitos coletivos.

A diferenciação de sua vida social, política, econômica e cultural torna a luta das mulheres distintas entre si, formando diferentes agendas, com diferentes demandas e anseios. A agenda das feministas institucionalizadas perpassa por direitos individuais, direito sexual e reprodutivo, direito de reconhecimento, entre outros. Enquanto a agenda autônoma luta por direitos coletivos, acesso a serviços básicos, redistribuição de recursos produtivos. A agenda de luta coletiva por vezes tira do foco a questão de gênero.

À contrapartida da inserção feminina na economia, política e sociedade, as violências de gênero vêm aumentando nos últimos anos (FARAH e SALAZAR, 2009). A divisão sexual do trabalho, que delimita o espaço da mulher ao doméstico, se perpetuou e intensificou em algumas esferas sociais. Os direitos adquiridos pelas mulheres tiveram resposta negativa do patriarcalismo tão enraizado na sociedade boliviana. O resultado disso, como apontado pelo Instituto Nacional de Estatística (INE) da Bolívia, é a crescente violência de gênero, que se divide em física, sexual, psicológica e outras quatorze variáveis. Segundo o boletim lançado pelo Observatório de Gênero, em 2019, sete em cada dez mulheres já sofreram algum tipo de violência. Entre 2013 e 2018, 555 mulheres foram vítimas de feminicídio, sendo 26 casos no primeiro e 128 no último ano. Além das violências supracitadas, as mulheres sofrem com a dupla ou tripla jornada de trabalho, dividida entre emprego, casa e filhos. Esses fatores muitas vezes contribuem para a ausência dessas mulheres nos espaços públicos de reclamação por garantia de direitos.

As demandas femininas e sua luta por direitos são entrelaçadas por “filtros de classe e etnia que estão na base de suas categorias socioeconômicas e formas organizativas” (FARAH e SALAZAR, 2009, p. 111). Quando as agendas dos movimentos autônomos conseguem emergir para a sociedade e o Estado, elas passam por uma filtragem, que se banha no feminismo institucionalizado,

que atenua tais demandas, de forma que sejam melhor recebidas por diferentes setores da sociedade, em especial a classe média. Desde a década de 1990, a Bolívia tem congressos e encontros feministas periodicamente, que deveriam auxiliar na articulação de uma agenda mínima entre as vertentes feministas, promovendo o diálogo entre elas e o próprio Estado, mas eles têm baixa ou nenhuma divulgação, não alcançando os setores femininos mais populares e ficando a cargo somente das institucionalizadas, o que torna a missão de uma agenda mínima única praticamente inviável.

## 2 ALTERNATIVA À INSTITUCIONALIDADE - O FEMINISMO COMUNITÁRIO NA PERSPECTIVA DE JULIETA PAREDES

No Ocidente, o feminismo significava que as mulheres se posicionavam como indivíduos diante dos homens. Estamos nos referindo aos dois grandes aspectos do feminismo, o da igualdade e o da diferença, isto é, a mulher sendo o mesmo que o homem ou a mulher diferente do homem, como dissemos acima, mas isso não pode ser entendido nos nossos modos de vida aqui na Bolívia, com fortes concepções de comunidade, por isso consideramos que, enquanto feministas bolivianas, devemos fazer nosso próprio feminismo, pensar a partir da realidade em que vivemos. Não queremos “pararmos” frente aos homens, mas pensarmos enquanto mulheres e homens em relação à comunidade. (PAREDES, 2008, p. 78-79, tradução nossa).

O feminismo comunitário - movimentação de feministas autônomas com críticas ao neoliberalismo, ao imperialismo e ao colonialismo - tem sua origem no Sul Global, mais especificamente na Bolívia em 2003, num contexto de lutas sociais de mulheres indígenas contra o sistema capitalista que explora seus corpos, suas comunidades, seus povos e sua terra. Traz forte cunho político, ligado não somente aos direitos das mulheres, como também às noções de comunidade, sem abandonar em momento algum as questões culturais e étnicas.

Julieta Paredes (2008), em seu livro *Hilando fino desde el feminismo comunitario*, traz discussões acerca da diferença entre o feminismo comunitário e o feminismo ocidental - este, influente da francesa Olympia de Gouche e da britânica Mary Wollstonecraft -, sendo a principal delas a de que as mulheres

burguesas ocidentais se beneficiaram da exploração capitalista feita nas colonizações da América Latina, da Ásia e da África. Em toda sua obra, a autora traça críticas ao neoliberalismo e ao colonialismo interno - estes ligados à imposta submissão das mulheres, à discriminação, à exclusão e ao racismo que subjuga indígenas e não-brancos -, responsáveis pela segregação e exploração das mulheres indígenas e pobres na Bolívia e na América de forma geral. Para tal, apresenta cinco argumentos:

1. O colonialismo histórico e o colonialismo interno enquanto base racial para justificar as políticas de ajuste econômico;
2. A redução do Estado a ser apenas um árbitro parcial ligado aos interesses transnacionais;
3. A iniciativa e o desenvolvimento econômicos deixando de serem assuntos do Estado e do Governo;
4. A construção de um falso imaginário de democracia e de inclusão;
5. O uso imprescindível de mão de obra barata das mulheres para as reformas estruturais.

O primeiro argumento traz a formação de uma pirâmide étnica na Bolívia, responsável por manter os privilégios originários desde o processo de colonização e por reduzir a população indígena boliviana à mão de obra barata, tendo peso, inclusive, na formação do imaginário racista de que os indígenas seriam inferiores aos brancos.

Já o segundo questiona o Estado ter se tornado servil à vontade do capital, a partir do momento em que se desvinculou da função de garantidor de direitos conquistados através da luta de movimentos sociais. Tal argumento dialoga com o terceiro, que sugere que o desenvolvimento econômico, para a lógica neoliberal, não está ligado ao desenvolvimento do país como um todo, mas sim de somente específicas localizações - no caso, La Paz, Cochabamba e Santa Cruz -, evidenciando o abandono da soberania nacional e de extrema submissão ao mercado internacional.

O quarto é, também, uma crítica à esquerda intelectualizada boliviana, que contribuiu para a criação de um falso ideário de democracia num contexto de extrema desigualdade e pobreza. E, por fim, a autora argumenta sobre como as mulheres indígenas foram submetidas a violações de direitos, trabalhando mais de 12 horas por dia em condições insalubres, para combater a fome, tendo em vista que seus maridos estavam sem empregos, além de serem elas as responsáveis por garantir às comunidades todos aqueles direitos que o Estado havia deixado de prover.

Feitas essas críticas, Julieta Paredes percebe o feminismo comunitário como uma resposta anti-imperialista, descolonial e anticapitalista; uma resposta que não coloca as mulheres como superiores aos homens, nem iguais e nem diferentes, mas que os une em uma noção de comunidade - não menosprezando a importância da discussão acerca de gênero, mas não enquanto característica ou como pauta no sentido de equidade, e sim, enquanto marca de distinção que deve ser quebrada, numa lógica parecida com o combate às classes sociais que distinguem e segregam burgueses e proletários. O feminismo comunitário deve ser, acima de tudo, não-hierárquico e horizontal, uma relação de cooperação e complementariedade entre mulheres e homens - esta não expressa num par heterossexual, mas, sim, visando que toda comunidade é formada pelos dois entes que juntos, complementando-se, seguindo uma lógica de não subordinação das mulheres aos homens, formam um combate ao machismo, ao racismo, ao patriarcado, ao imperialismo e ao neoliberalismo.

### **3 OS RETROCESSOS, AVANÇOS E A MUDANÇA ADVINDA COM O GOVERNO MORALES**

Tendo as movimentações das mulheres tanto institucionais quanto autônomas estabelecidas, faz-se necessário, portanto, expor o cenário que adveio com a eleição de Morales. Alguns autores (DIAZ, 2013; ROMERO, 2006; ESCÁRZAGA, 2011) apontam a eleição de Evo Morales, primeiro presidente

indígena, como consequência direta de um processo de “rebeldia”, de mobilização e luta de setores populares indígenas contra o colonialismo, contra privatizações de bens comuns, entre outras reivindicações, que culminaram, também, no colapso dos partidos políticos existentes desde a redemocratização, em 1982, e a renúncia de três presidentes entre 2003 e 2005.

Foi neste cenário de luta social e política que se formou a *Asamblea Constituyente* (AC) boliviana, que resultou na *Constitución Política del Estado*, em 2009. A AC, presidida por uma mulher indígena quéchua e líder do movimento cocalero, Silvia Lazarte, primava a “descolonização do Estado”, e por este motivo, trazia em seu âmbito deliberativo movimentos indígenas e de mulheres.

O ‘Movimiento de Mujeres presentes en la Historia’ foi constituído por mais de 25 mil mulheres em todo o país, que forneceram a construção de uma proposta comum [...] trabalharam em cada uma das 21 comissões da *Asamblea Constituyente* nas etapas deliberativas, informes e na construção do novo texto que incorporou a maioria das suas demandas e propostas (SALGUERO, 2011 apud DIAZ, 2013, p. 80, tradução nossa).

O preâmbulo da Constituição anuncia a construção de um novo Estado, deixando no passado o Estado neoliberal, colonial e republicano, para a adoção do *Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario*. Soberano, democrático, com respeito às diferentes nações e comunidades no interior do Estado, com igualdade econômica, política, jurídica, social, cultural e linguística entre todos, solidário, distributivo, que busca o “vivir bien”. A promulgação da Constituição altera a estrutura do Estado, definindo, no Art. 3 que “a nação boliviana é formada pela totalidade das bolivianas e dos bolivianos, das nações e povos indígenas originários campesinos, das comunidades interculturais e afrobolivianas que em conjunto constituem o povo boliviano” (tradução nossa). Sendo assim, a nova Constituição, moldada no rechaço ao colonialismo e toda forma de submissão e exploração, trouxe para o âmbito estatal as lutas e pautas das mulheres bolivianas, que foram ouvidas, como supracitado, desde a AC, até a promulgação do novo texto constituinte. Contudo, ainda que a eleição de

Morales e a nova constituição “desencadeiem uma série de rupturas nos imaginários que legitimavam as noções de superioridade e inferioridade” (DIAZ, 2013, p. 77), ao contrário do que se propunha, não há uma modificação drástica no imaginário de “criollo hegemônico e indígena subalterno”; afinal, tanto a sociedade quanto o Estado tinham longas e profundas raízes no colonialismo e patriarcalismo.

Em seu primeiro mandato, ocorre a destituição do cargo de Ministra da Justiça, Casimira Rodriguez. A ex-ministra era quéchua e participava ativamente do FENATRAHOB. Sua destituição foi uma mostra de discriminação, ao ser questionada sua capacidade intelectual devido às suas origens e sua luta feminista. O imaginário difundido era que os detentores de conhecimento eram homens, brancos, de classe média ou alta, e, por conta desse pensamento, Rodriguez foi substituída. Já no segundo mandato, os ministérios foram divididos igualmente entre mulheres e homens. Foram dez ministros e dez ministras, dessas dez, três eram de origem indígena.

Entre avanços e atrasos, o governo Morales foi responsável pela criação de diversos órgãos de combate às opressões de gênero, como o Viceministerio de Igualdad de Oportunidades – que objetiva promover a participação plena, igualitária e efetiva das mulheres na vida social, política, econômica e cultural, fortalecendo a democracia e defendendo os direitos humanos das mulheres, espaço normalmente ocupado pela vertente institucionalizada – e a Unidad de Despatriarcalización – cujo objetivo é continuar a descolonização, visibilizar as condições de domínio oriundas do patriarcalismo para então transformar a realidade patriarcal em uma mais justa. Aqui, os movimentos populares têm bastante força. A peculiaridade de um país plurinacional traz diversos debates dentro dos próprios movimentos feministas, afinal, não existe uma frente única, ou uma pauta única para os avanços da questão da mulher na Bolívia, e muitas vezes, as distintas visões batem de frente uma com a outra.

Além desses órgãos, as políticas públicas voltadas para a inclusão e participação política, estas feitas no formato de uma lei que institui tanto a paridade quanto a alternância enquanto estratégias de burlar os obstáculos da falta de representação, foram um dos maiores marcos da gestão de Morales. Estas leis são ligadas a outros projetos que advém dos anos 1990 e começo dos anos 2000, que pautavam a igualdade representativa da mulher (*Ley de Participación Popular* de 1994); as cotas de 30% nas listas fechadas das eleições parlamentares (1997), municipais (1999) e obrigatórias para o Senado, a Câmara dos Deputados e para Câmara dos Vereadores (2001). Além disso, também servem como antecedentes, a *Ley de Partidos* de 1999 que obrigava a inclusão de ao menos 30% de mulheres em todos os níveis de direção territorial e funcional das organizações, e a *Ley de Agrupaciones Ciudadanas y Pueblos Indígenas* de 2004 que incluía o mínimo de 50% de mulheres em candidaturas para cargos de representação. Tais feitos colocam a Bolívia, de acordo com a CEPAL, como o país da América do Sul com maior contingente de participação política das mulheres, chegando a superar os 50%.

Essas conquistas se deram através da luta e do diálogo traçado pelas militantes de ambas as vertentes, conforme exposto por Julieta Paredes em uma entrevista dada ao site CMI Brasil (Mídia Inteligente) em 2017. Foi por conta da movimentação das mulheres que se deu a formulação das políticas públicas, não do Estado, através do diálogo entre as feministas autônomas e mulheres eleitas, e até mesmo com o presidente Morales. O Plano Nacional de Igualdade de Oportunidades, aprovado pelo boliviano, foi idealizado por essas mulheres militantes.

Este Plano traz como eixos principais a questão trabalhista – que garantiria direitos às mulheres, como o trabalho digno e acesso aos recursos de produção, à capacitação e às tecnologias -; promove a redistribuição das tarefas de cuidado e proteção da família entre homens e mulheres; garante a educação através de políticas orientadas para erradicar o analfabetismo entre as mulheres e aumentar

o acesso de jovens e crianças a um sistema formal de educação; direitos na saúde, propondo desde a ampliação da cobertura de serviços de saúde às mulheres em idade fértil à promoção do exercício dos direitos sexuais e reprodutivos -; melhorias na segurança, criando condições para erradicar a violência de gênero (lei do feminicídio) e excluir a discriminação em ambientes de trabalho -; e política - ampliando a representação e a presença de mulheres em espaços de decisão.

É necessário, também, apontar outros projetos de lei aprovados durante a gestão de Morales, que tratam de temas como a previdência das mulheres - *Políticas de protección de género: reconocimiento al aporte social de las mujeres*, capítulos 77 e 78 da *Ley N° 065 de pensiones de 2010*, que consistem em contribuições por filho nascido e a redução da idade de aposentadoria para as mulheres -; a questão do aborto - que segue criminalizado, mas cuja execução já é mais flexível em termos de casos de estupro e risco de vida para a mãe, e, mais recentemente, em 2017, foi legalizado também para mulheres adolescentes que estudem ou que tem em seus cuidados idosos, deficientes e crianças pequenas, dando um tempo limite de oito semanas -; a saúde sexual - *Plan estratégico nacional de salud sexual y reproductiva* -; e a proteção de mulheres na questão da violência - *Ley N° 348 “Ley Integral para Garantizar a las Mujeres una Vida Libre de Violencia” de 2013* -, tendo, também, enfoque às que exercem cargos políticos e são atacadas por suas ideias e por seus corpos - *Ley N° 243, de 28 de mayo de 2012, Contra el Acoso y Violencia Política hacia las Mujeres*.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O governo de Evo Morales “expressa um grande compromisso com a inclusão social, política e cultural”, reconhecendo a diversidade étnica do país. Contudo, a busca pela equidade de gênero, “núcleo central para superar as

desigualdades políticas e sociais”, continua desfalçada em matéria de debate público e sua tradução em políticas públicas (WANDERLEY, 2010).

Conforme aponta a tentativa de elucidar sobre as distintas vertentes e o atual cenário boliviano, apesar dos avanços, as taxas de violência seguem altas e o fazer-político na Bolívia, especialmente para as mulheres, é uma atividade perigosa.

Portanto, a luta pelos direitos das mulheres fica mais pautada nas movimentações feministas do país, que enfrentam uma problemática onde, segundo Ágreda (apud WANDERLEY, 2010, tradução nossa), cada movimento constitui uma agenda, que vem sendo “construída a partir de diferentes necessidades, demandas, expectativas e dinâmicas próprias”, tornando o processo de articulação entre essas agendas complicado, porém, possível e, como visto, capaz de produzir ganhos para as mulheres, fator apresentado por Mokrani (apud WANDERLEY, 2010), que enxerga nessa articulação a possibilidade de uma transversalidade de pautas, como se provou na AC.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BENAVENT R., María Cristina; VALDÉS B., Alejandra. Políticas públicas para la igualdad de género: un aporte a la autonomía de las mujeres. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) Santiago de Chile, 2014. p. 55-72.

BOLIVIA. Constitución Política del Estado, 2009.

BOLIVIA. Plano Nacional de Igualdade de Oportunidades, 2008.

DIAZ, M. "¡De empleada a ministra!": despatriarcalización en Bolivia. Iconos. Revista de Ciencias Sociales. (45): 75-89. Quito: 2013.

ECHART MUÑOZ, E. "Movimientos de mujeres y desarrollo". In: Marta Carballo de la Riva (coord.). (Org.). Género y desarrollo: cuestiones clave desde una perspectiva feminista. 1ed. Madrid: IUDC-Los Libros de La Catarata, 2017, p. 131-159.

FARAH, Yvonne; SALAZAR, Cecilia. Neoliberalismo y desigualdad entre mujeres: elementos para replantear el debate em Bolivia. En: Género y globalización. CLACSO. Buenos Aires: 2009.

PAREDES, Julieta. São Paulo: Entrevista com a feminista comunitária Julieta Paredes. [Entrevista concedida ao] CMI Brasil. Mídia Independente. Disponível em <https://midiaindependente.org/?q=node/406>. São Paulo, 29 de Outubro de 2017. Acesso em: 28 jul. 2019.

PAREDES, Julieta. Hilando fino desde el feminismo comunitario. La Paz, Bolivia, 2008.

ONU. Os povos indígenas na América Latina: avanços na última década e desafios pendentes para a garantia de seus direitos. CEPAL: Santiago, 2015.

WANDERLEY, Fernanda. La participación política de las mujeres y la agenda de equidad de género en Bolivia. **Tinkazos**, La Paz, v. 13, n. 28, p. 09-31, jun. 2010.

# MIGRAÇÕES INTERNACIONAIS

# 11

## MIGRANTES COMO SUJEITOS POLÍTICOS NA ARGENTINA, NO BRASIL E NO EQUADOR

Roger Lucas Correa Martins<sup>71</sup>

### INTRODUÇÃO

Tendo em vista o caráter essencialmente político do fenômeno migratório, políticas públicas que visam garantir direitos a migrantes devem ir além de medidas instrumentais e direitos sociais e econômicos, reconhecendo devidamente a identidade dessas pessoas enquanto seres humanos com direitos, inclusive de participação política nas comunidades onde vivem. Esse capítulo busca identificar iniciativas jurídicas construídas recentemente na região sul-americana que contribuem para esse tipo de abordagem nas políticas migratórias, mais especificamente nos três países analisados, Argentina, Brasil e Equador, buscando responder quais são as bases normativas desses países para pensar em migrantes enquanto cidadãos com direitos políticos e civis, além de sócio econômicos.

---

<sup>71</sup> Mestrando em Ciência Política no Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (IESP-UERJ). Graduado em Ciência Política na Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO). Pesquisador no Grupo de Relações Internacionais e Sul Global (GRISUL) e no Laboratório de Análise Política Mundial (LABMUNDO).

A análise consta do mapeamento dos instrumentos jurídicos, isto é, legislações, regulamentos e artigos constitucionais, pelos quais os três países podem garantir o reconhecimento de imigrantes como pessoas jurídicas e com direito de participação política no país onde residem. Ainda que essas legislações não sejam garantias da atuação eficientes por parte dos Estados, elas sustentam as bases para se construir políticas públicas e mudanças institucionais e normativas na forma como a sociedade enxerga os imigrantes enquanto membros da comunidade. Importante lembrar que a luta por direitos não é um processo definitivo, sendo possível identificar, no caso argentino, por exemplo, retrocessos que ameaçaram muitos dos direitos conquistados. O escopo temporal do trabalho analisa mudanças legislativas realizadas ao longo do início do século XXI, desde a primeira mudança legislativa em 2003, na Argentina, até as recentes mudanças legislativas de Brasil e Equador em 2017.

Assim, a partir desse mapeamento e da comparação dos casos, espera-se contribuir para o avanço de medidas que promovam maior inclusão e reconhecimento de pessoas migrantes enquanto seres humanos com direitos inalienáveis e independentes de sua nacionalidade ou de onde residem, garantindo sua identidade enquanto cidadãos que fazem parte da comunidade onde vivem.

## **1 MIGRAÇÕES E SEU CARÁTER POLÍTICO**

O ponto de partida para tratar a questão introduzida aqui é entender as migrações como uma questão política estrutural. Isto significa entendê-la em termos de direitos e equidade de qualquer indivíduo, não apenas daqueles que são, hoje, migrantes, mas de qualquer pessoa que pode, um dia, vir a migrar. Hoje é visível a despolitização do fenômeno migratório, associando-o a abordagens e políticas meramente instrumentais ligadas a gestão de fluxos e controle de mercados. Políticas estatais com essa orientação tendem a criar distinções entre

processos migratórios “legítimos” e “ilegítimos”, colocando migrantes na posição de benefícios ou custos ao Estado, em vez de pessoas com direitos (DE LUCAS, 2006).

Assim, é necessário pensar a migração enquanto um direito humano, que gira em torno do reconhecimento do direito a mobilidade internacional e a participação em políticas públicas independente de nacionalidade. Porém, esses direitos só podem ser garantidos quando Estados de origem, trânsito e residência se comprometem em garanti-los, o que implica em um regime de direitos que ultrapassa fronteiras nacionais (FERNÁNDEZ BRAVO, 2016).

Para De Lucas, uma sociedade democrática multicultural deve encontrar os mecanismos normativos e institucionais que promovam o pluralismo como princípio democrático. Alcançar a igualdade em uma sociedade diversa, multicultural, implica concretizá-la em:

termos de direitos e de articulação de uma nova cidadania que nos permita sair do impasse que mostra o dilema frequente nesse tipo de debate (generalizar a cidadania para estender os direitos efetivos/abandonar a cidadania para poder afirmar a extensão dos direitos” (DE LUCAS, 2009, p. 2, tradução nossa).

Nesse sentido, a relação entre migração e cidadania leva ou a um processo de desterritorialização da cidadania, ou de territorialização do pertencimento. O primeiro relacionado a novas identidades nacionais e plurinacionais, questionando a identificação de indivíduos com uma única e exclusiva comunidade política, enquanto que o segundo introduz uma concepção de cidadania pós-nacional, onde as práticas políticas surgem de indivíduos e grupos desvinculados de nacionalidade, ainda que tais práticas impactam e transformam espaços e instituições nacionais (FERNÁNDEZ BRAVO, 2016). Tendo em vista que essas construções escapam o campo da teoria resultando em instrumentos jurídicos em diferentes países da América do Sul, o mapeamento e comparação das diferentes bases normativas para alcançar uma cidadania

sulamericana se mostra um exercício interessante para se pensar políticas públicas que visam a garantia de direitos políticos de migrantes na região.

## **2 DIREITOS POLÍTICOS PARA MIGRANTES NA ARGENTINA, NO BRASIL E NO EQUADOR**

Apesar das diferenças de abordagem, a cidadania supranacional, a mobilidade humana e a participação através de uma cidadania completa surgem como temas pertinentes nas novas políticas migratórias nos três países estudados. Esses elementos aparecem como pontos chave para comparar seus projetos de extensão da cidadania.

### **2.1 Argentina**

O discurso oficial argentino baseado na Lei de Migrações 25.871, estabelece a importância que teve a imigração na construção do Estado, buscando uma política migratória de “portas abertas”. A lei, sancionada em 2003 e regulamentada em 2010, representou a virada na orientação das políticas migratórias na região, acompanhando esforços regionais no âmbito do Mercado Comum do Sul (Mercosul).

Os fundamentos para tal discurso encontram-se tanto em uma visão idílica da recepção das migrações pelo Estado argentino em fins do século XIX e início do XX, assim como nas bases do processo de integração regional. A ruptura mais evidente é a introdução de uma perspectiva de direitos humanos. A lei também estabelece sua conformidade com a normativa internacional e regional e uma concepção de cidadania comunitária. Ela apresenta diversas garantias em acesso a serviços sociais básicos como educação, saúde, justiça, trabalho, emprego e previdência social, independentemente da condição migratória da pessoa, isto é, se está regularizada ou não (DOMENECH, 2008).

Essa concepção de cidadania se baseia na expressão “Pátria Grande”, como meio de reanimar o ideal de união latino-americana para impulsionar o programa de regularização do Estado argentino. A cidadania garante o trato igualitário entre estrangeiros e nacionais nos âmbitos social e civil, mas no âmbito político algumas restrições quanto à participação dos estrangeiros nos direitos ao voto são mantidas.

A Lei de Migrações 25.871 também possui uma postura completamente diferente quanto ao tratamento da questão da irregularidade migratória, buscando a regularização dos imigrantes a fim de reconhecer sua existência e garantindo acesso à justiça para identificar a razoabilidade e legalidade em qualquer processo de expulsão (NEJAMKIS, 2013). O pluralismo cultural é outro ponto relevante na legislação, de modo que o Estado argentino agora se responsabiliza não apenas ao tocante à regularização ou aos fluxos populacionais, mas também à inserção social, econômica, política e cultural dos imigrantes (DOMENECH, 2008).

A questão dos direitos políticos é colocada no 11º artigo:

Artigo 11: A República Argentina facilitará, em conformidade com a legislação nacional e provincial na matéria, a consulta e participação dos estrangeiros nas decisões relativas à vida pública e à administração das comunidades locais onde residem.

REGULAMENTAÇÃO / ARTIGO 11 – O Ministério do Interior, através da Direção Nacional de Migrações ou por intermédio de convênios que assinem com organismos que atuem com jurisdição provincial, municipal e da Cidade Autônoma de Buenos Aires, adotará as medidas necessárias para informar aos estrangeiros a respeito das condições e requisitos do exercício do direito ao voto. Ainda assim, promoverá as ações que visem a atingir o fim de garantir distintas formas de participação real e efetiva nas decisões relativas a vida pública e a administração das comunidades locais e dos estrangeiros residentes nelas (tradução nossa).

Dessa forma, os direitos políticos de voto para estrangeiros na Argentina são reconhecidos em todo território nacional, para o nível municipal, onde qualquer imigrante internacional que tenha residido no país por no mínimo dois anos pode exercer o direito de voto. Fora do âmbito municipal, existem duas

províncias, Córdoba e Buenos Aires, onde o direito ao voto foi ampliado até o nível de autoridades do Executivo e Legislativo provinciais. Nesses dois casos, é garantido apenas o direito ao voto, não sendo possível a candidatura de estrangeiros a nível provincial (BARALDI e GAINZA, 2013).

Entretanto, segundo Domenech (2008), apesar do discurso oficial se embasar nos direitos humanos, as justificativas das práticas estatais empreendidas ainda se apoiam em interesses e necessidades econômicas e de segurança. A regularização migratória, dentro dos princípios do Programa Nacional de Normalização Documentária Migratória, seria um mecanismo para evitar a baixa salarial e garantir que o trabalhador imigrante contribua fiscalmente para o Estado. Esse posicionamento também contribui para a manutenção de uma visão laboral dos imigrantes, associando a garantia de direitos com a contribuição econômica. Da mesma forma, a regulação também se torna um mecanismo de controle de estrangeiros no território, forma mais “lógica desde o ponto de vista da segurança” (DIREÇÃO NACIONAL DAS MIGRAÇÕES apud DOMENECH, 2008, p.10). O autor ainda ressalta que, apesar de a irregularidade migratória ser o principal problema enfrentado pelas práticas estatais, onde a regularização implica na garantia de diversos direitos aos migrantes, ela não assegura o efetivo exercício desses direitos. Assim, é preciso entender que o acesso efetivo à cidadania e à participação é um processo dinâmico de lutas pela ampliação dos direitos e seu exercício real que vai além dos aspectos formais e normativos (DOMENECH, 2008).

No caso do direito ao voto e a candidatura na Argentina, esse problema torna-se bastante visível devido a diversas barreiras dentro do processo. As principais barreiras são a própria burocracia para a padronização dos eleitores estrangeiros e a escassa difusão de informações acerca desses direitos. Para votar, o imigrante deve ter o Documento Nacional de Identidade (DNI) e inscrever-se no “Padrão de estrangeiros”. Um dos problemas é a demora na tramitação do DNI, com casos de 10 anos para aquisição do documento (GRELONI, 2012). A

padronização do eleitor estrangeiro também é problemática porque os requisitos são diferentes de município para município e estabelecem exigências arbitrárias como comprovantes de contribuinte, certificados policiais de boa conduta, declaração jurada de vizinhança, testemunhas argentinas e fotos. As restrições para se candidatar vão além dos impasses burocráticos, e assumem a forma de leis municipais. Restringe-se a candidatura a cargos do Legislativo e as listas partidárias não podem ter mais que dois candidatos estrangeiros, sendo que nenhum deles pode encabeçar as listas. A nível sindical, estrangeiros são proibidos de serem titulares dos sindicatos e de suas comissões distritais internas (BARALDI e GAINZA, 2013).

Muitos dos avanços em matéria migratória na Argentina foram freados com a chegada de Mauricio Macri a presidência. Frente a um governo com propostas claramente de cunho neoliberal, os custos sociais da administração do presidente argentino levaram a retomada da imagem do imigrante como um “outro”, que o governo usava como bode expiatório para os problemas sociais e econômicos do país. Esse retrocesso levou ao Decreto Presidencial 70 de 2017 que modificou boa parte dos direitos conquistados com a nova lei de 2003, levantando uma perspectiva de segurança e suspeita frente aos imigrantes, deslegitimando suas oportunidades de denúncia e defesa. Essa medida representou um verdadeiro retrocesso no reconhecimento de migrantes como sujeitos políticos e uma mudança significativa no caminho que a região seguia na pauta migratória (VILLARREAL, 2018).

## **2.2 Brasil**

Até a aprovação da recente Lei de migrações nº 13.445/2017, em matéria normativa, o Brasil apresentava um conflito de perspectivas entre as disposições de sua Constituição de 1988 e a antiga legislação, o Estatuto do Estrangeiro, de 1980. Enquanto a primeira apresenta um enfoque de direitos humanos, o

Estatuto, originário do período do regime militar, foi inspirado na Doutrina de Segurança Nacional, impondo restrições burocráticas à entrada e residência de estrangeiros e fomentando a criminalização da mobilidade de acordo com a categoria do imigrante. De fato, diversas disposições da legislação não deveriam ter sido aplicadas devido a sua incompatibilidade com a Constituição, como, por exemplo, as restrições de acesso à educação e trabalho. Porém o que prevalecia era a legislação sobre a Carta Magna (BARALDI e GAINZA, 2013).

A Constituição da República Federativa do Brasil (1988) garante em seu 5º artigo:

Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade.

O artigo segue listando os termos nos quais essa igualdade se estabelece, reafirmando diversos direitos como o de acesso a saúde e a educação. A Carta também expressa a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina como um objetivo do Brasil, a fim de consolidar uma comunidade latino-americana de nações (Artigo 4).

Com a sanção da nova Lei de Migrações em maio de 2017, o Brasil deu mais um passo para a contínua evolução da questão migratória na política nacional, acabando com o anacronismo e conflito de perspectivas gerado pelo Estatuto do Estrangeiro e enfatizando a garantia de direitos dos migrantes. Porém vale ressaltar que a sanção foi acompanhada de 20 vetos (OLIVEIRA, 2017).

A Lei nº 13.445/2017 (BRASIL, 2017) estabelece em seu 3º artigo os princípios pelos quais é regida, onde vale destacar sua defesa pela universalidade dos direitos humanos, a não criminalização da migração e a promoção da difusão de direitos e garantias aos migrantes. Em seu 4º artigo, estabelece em igualdade com os nacionais diversos direitos e garantias, como direito à liberdade de circulação, acesso a serviços públicos e a justiça, reunião e associação sindical.

Quanto à participação política de estrangeiros no Estado brasileiro, a Constituição (BRASIL, 1988) coloca, em seu 14º artigo, 2º§, “Não podem alistar-

se como eleitores os estrangeiros e, durante o período do serviço militar obrigatório, os conscritos”, fazendo do Brasil o único país da América do Sul que não reconhece o direito de voto a estrangeiros em nenhum nível administrativo (BARALDI e GAINZA, 2013), com exceção para os estrangeiros de origem portuguesa que tem acesso após residência de 3 anos no país, dependendo de reciprocidade.

Atualmente existe uma Proposta de Emenda à Constituição que mudaria esse quadro e ampliaria os direitos de voto para imigrantes residentes no Brasil. A PEC 25/2012 visa alterar o artigo 5 a fim de estender a todo estrangeiro os direitos inerentes aos brasileiros e alterar os artigos 12 e 14 para conferir àqueles estrangeiros com residência permanente no País a capacidade eleitoral ativa e passiva em nível municipal.

A nova legislação migratória caminhou a passos curtos na direção dos direitos políticos, garantindo o direito de associação sindical e para outros fins lícitos, assim como o direito à reunião para fins pacíficos, abrindo a possibilidade de associações e reuniões com fins políticos, o que era expressamente proibido na legislação anterior. Ela também busca o “diálogo social na formulação, na execução e na avaliação de políticas migratórias e promoção da participação cidadã do migrante” (BRASIL, 2017, Artigo 3 – VIII), mas não coloca de que maneira se promoverá tal diálogo ou se ele terá apenas um caráter consultivo.

### **2.3 Equador**

O Estado equatoriano, em questão migratória, apresenta instrumentos progressistas e inovadores que não foram produto apenas da realidade migratória do país, mas também dos atores que interviram no processo de tornar visível a importância do tema na sociedade (BARALDI e GAINZA, 2013). Reforçada pelo contexto político do governo do Presidente Rafael Correa (2007-2014), a migração aparecerá como elemento essencial da legislação do Estado

equatoriano, contemplada tanto por sua Constituição de 2008 quanto pela nova lei de mobilidade humana do país de 2017.

A pressão pela politização da agenda migratória, impulsionada principalmente pelo contexto de diáspora do país, desde grupos de base forçou o governo equatoriano a criar um diálogo com diversos atores sociais, entre eles associações de migrantes e equatorianos no exterior. O avanço da pauta migratória, a pressão dos atores sociais e a perspectiva da migração enquanto vetor de desenvolvimento social e econômico levou a um movimento político real e concreto que culminou na eleição de Rafael Correa pelo Movimento Alianza PAIS à presidência da República equatoriana.

Ramírez (2013) aponta quatro aspectos centrais da nova Constituição equatoriana: a substituição do termo migração e migrante por mobilidade humana e equatoriano/a no exterior, já que os termos anteriores carregam uma visão pejorativa nos países de recepção; a abordagem do tema da mobilidade humana, que é contemplado pela Constituição através de 58 artigos ao longo de sete títulos do novo projeto constitucional; a representação em uma Assembleia Constituinte, pela primeira vez na história do país, de equatorianos residentes no exterior; e a participação de diferentes atores sociais, organizações e associações.

A Constituição (EQUADOR, 2008) é também a primeira que garante às pessoas o direito de migrar, descriminalizando a mobilidade humana, e impossibilita que a condição migratória seja motivo de discriminação. Segundo o seu 40º artigo: “Se reconhece às pessoas o direito de migrar. Não se identificará nem se considerará a nenhum ser humano como ilegal segundo sua condição migratória”. O artigo ainda apresenta as responsabilidades do Estado equatoriano em garantir o acesso a direitos por equatorianos no exterior, independentemente de sua condição migratória. Ela também estabelece, a partir do artigo 416.6, o princípio de cidadania universal frente a comunidade internacional, a livre mobilidade de todas as pessoas no planeta e o progressivo

fim da categoria de estrangeiro como um elemento de desigualdades entre países, notadamente na relação Norte-Sul.

Buscando concretizar os avanços na política migratória equatoriana, o presidente Correa criou em 2007 a Secretaria Nacional do Migrante (SENAMI) com o objetivo de definir e executar as políticas migratórias direcionadas ao desenvolvimento humano. Procurando centralizar as políticas em matéria migratória que até então estavam a cargo de diversos órgãos da estrutura estatal, sua primeira tarefa foi a elaboração do Plano Nacional de Desenvolvimento Humano para as Migrações 2007-2010 (PNDHM), cuja base de ação era recuperar a centralidade da pessoa na planificação das políticas públicas. Aqui o governo assume o vínculo estreito entre desenvolvimento e a questão migratória, entendendo desenvolvimento como a ampliação de capacidades humanas e não meramente como desenvolvimento econômico (BARALDI e GAINZA, 2013). Esse plano se configurou como um dos mecanismos institucionais mais inovadores da atual política migratória ao demonstrar a vontade em promover políticas transnacionais desde cima para adaptar a ação estatal ao contexto externo e criar canais de discussão política e vínculos políticos com equatorianos no exterior. Apesar disso, a SENAMI não conseguiu resolver problemas de articulação interinstitucional, de modo que várias instâncias continuam encarregadas de intervir em determinadas áreas da política migratória, onde se evidencia a sobreposição de funções e a duplicação de competências entre instituições, a falta de coordenação e a inexistência de um sistema de informação centralizado (OIM, 2012).

Apesar de sua Constituição simbolizar um marco internacional na normativa migratória, a lei de migrações equatoriana que vigorava durante sua aprovação, datada de 1971, ainda instituía mecanismos e categorizações que levavam a uma perspectiva de criminalização e discriminação da população imigrante. Assim, ainda ocorriam casos de deportações forçadas de imigrantes irregulares no país com base na legislação, apesar da proibição constitucional

(BARALDI e GAINZA, 2013). Essa contradição foi resolvida com a aprovação da nova lei migratória equatoriana em janeiro de 2017, a Lei Orgânica de Mobilidade Humana (EQUADOR, 2017), que contempla a perspectiva migratória presente na Constituição, contrária à criminalização da mobilidade e que enxerga a mesma como elemento primordial na constituição do Estado equatoriano. Em seus princípios, a lei defende a cidadania universal, a livre mobilidade humana, a proibição da criminalização segundo sua condição de mobilidade humana, a proteção de equatorianos no exterior, a igualdade ante a lei e a não discriminação, uma perspectiva centralizada na pessoa na mobilidade humana, a primazia das crianças e dos adolescentes, a não devolução e a proibição de expulsão de coletivos de estrangeiros e a integração regional (Artigo 2).

No que tange aos direitos políticos, aos estrangeiros é garantida a possibilidade de eleger e ser eleito, participar dos assuntos de interesse público, apresentar projetos de iniciativa popular normativa, ser consultado, fiscalizar atos do poder público, revogar mandatos, ocupar empregos e cargos de função pública e participar de partidos e movimentos sociais (BARALDI e GAINZA, 2013). Apesar de anteriormente o conflito entre a antiga lei de migrações e as garantias expressas pela constituição causar complicações quanto ao exercício desses direitos, tendo em vista que essa mesma legislação proibia a participação de estrangeiros em atividades políticas, esse conflito desaparece com a nova legislação de mobilidade, que assegura a igualdade de trato e a participação e organização social para o exercício de direitos dos imigrantes e realização de atividades que permitam sua integração (Artigo 46). O direito de voto concedido à estrangeiros e explicitado pela Constituição aparece no artigo 63: “As pessoas estrangeiras residentes no Equador tem o direito ao voto sempre que tenham residido legalmente no país por pelo menos cinco anos”. O mesmo é contemplado e reforçado pela nova lei de mobilidade em seu 49º artigo.

A construção de migrantes como sujeitos políticos a partir das mudanças legislativas nos três países pode ser analisada a partir de comparações em três

aspectos: cidadania, mobilidade humana e direitos de participação política. O reconhecimento da cidadania além dos limites nacionais e da mobilidade humana como direito estão presentes em grande medida associadas a um processo de integração regional. Com relação ao direito de voto, dois dos países, Argentina e Equador, apresentaram avanços significativos em matéria normativa, enquanto que o caso brasileiro não avançou nessa direção com sua nova lei, mas existem medidas que, se aprovadas, garantiriam a participação em eleições em nível municipal. A tabela a seguir mostra os avanços de cada país nesses três aspectos:

**TABELA 1**  
Quadro Comparativo

	<b>Argentina</b> (Lei de Migrações 25.871)	<b>Brasil</b> (Lei de Migração nº 13.445/2017, Constituição da República Federativa do Brasil)	<b>Equador</b> (Lei Orgânica de Mobilidade Humana de 2017, Constituição da República do Equador)
<b>Cidadania</b>	Introduz uma concepção de cidadania comunitária	Fomenta a integração latino-americana, visando uma comunidade latino-americana de nações, mas não introduz qualquer tipo de mecanismo para a construção de uma cidadania latina ou sul-americana.	Introduz uma concepção de cidadania universal e latino-americana
<b>Mobilidade Humana</b>	Coloca o direito a imigração como essencial e inalienável, garantido pelo Estado argentino com base em princípios de igualdade e universalidade	A lei migratória prevê a não criminalização da migração	A lei migratória garante o direito à livre mobilidade, e proíbe qualquer forma de criminalização de pessoas móveis, independentemente de sua situação migratória
<b>Direitos de participação política</b>	Direito a organização Direito de voto limitado: a Constituição garante a participação em nível local a partir de dois	Direito a organização e associação social para fins lícitos. Direito de voto vedado pela Constituição, com	Direito a organização social para exercício de seus direitos. Direito de voto amplo: a Constituição garante a participação de

	anos de residência, com dois casos em que é possível participar em nível provincial. Ainda existem entraves burocráticos e legislativos que dificultam o efetivo exercício desses direitos	exceção de estrangeiros de origem portuguesa. Existem duas Propostas de Emenda à Constituição que buscam garantir a participação em nível municipal.	estrangeiros nas eleições, sem restrições de nível administrativo, a partir de cinco anos de residência
--	--	--	---

(Fonte: Elaboração Própria)

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

As diferenças em cada caso mostram tanto o avanço da questão migratória nas agendas de governo nos últimos anos, quanto a dificuldade de superar algumas barreiras, vestígios das políticas de criminalização que dominavam a região.

Na Argentina o processo de substituição da política de exclusão pela política de inclusão levou a uma nova legislação migratória baseada nos direitos humanos e que prevê uma série de garantias com o direito à migração, educação, saúde, igual trato entre nacionais e estrangeiros, à justiça, à participação na vida pública e à reunião familiar. O país ainda prevê o direito ao voto e à candidatura a estrangeiros que residem há dois anos no país, em nível local, sendo que as províncias de Buenos Aires e Córdoba garantem a participação em nível provincial. Porém, algumas críticas podem ser levantadas sobre o discurso oficial da nova legislação argentina e a eficiência de suas garantias de inclusão no sistema político. Primeiro, o discurso oficial é pautado por uma legislação baseada nos direitos humanos, mas recorrentemente utiliza de justificativas baseadas na segurança nacional e na visão economicista dos migrantes para promover suas políticas públicas. Diversos problemas são identificados também no acesso ao direito de voto e candidatura, onde entraves burocráticos impedem o acesso ao primeiro e legislações municipais dificultam o segundo. A legislação Argentina avançou caminhando para os marcos regionais e internacionais, mas

a agenda tem sido fragilizada pela guinada conservadora de seu governo, provocando retrocessos nas áreas sociais e econômicas para os imigrantes. Isso é exemplificado pelo Decreto de Necessidade e Urgência (DNU) 70/2017 de Macri.

O caso brasileiro gira em torno da sua nova legislação migratória de 2017, que finalmente substitui o Estatuto do Estrangeiro, originário do período militar, que apresentava uma perspectiva completamente contrária ao regime estabelecido pela Constituição de 1988. Os vetos na legislação ainda são preocupantes, já que restringem o acesso a mobilidade humana de povos originários, vetaram integralmente a anistia a imigrantes irregulares no país desde junho de 2016 e utilizaram de justificativas de segurança e soberania nacional para diversos vetos. No tocante aos direitos políticos, a nova legislação não avançou muito, garantindo a liberdade de organização e associação política, mas não em partidos, o direito à associação sindical e à participação dos migrantes na formulação e execução de políticas migratórias, sem dizer de que maneira acontecerá ou se será meramente consultiva. A Constituição veda qualquer participação política de estrangeiros através do voto, com exceção dos portugueses que residem no Brasil por no mínimo três anos. Assim, o Brasil quase não acompanha os esforços regionais de concretização de uma cidadania supranacional. Apesar de fazer parte do Acordo de Residência do Mercosul e ter como objetivo a integração latino-americana, seus últimos esforços com a nova legislação migratória pouco conquistaram em termos de uma afirmação de uma cidadania regional. No cenário atual, a mudança de governo com a eleição de Jair Bolsonaro levanta uma grande ameaça ao avanço da agenda migratória no país. Ataques a imigrantes e refugiados e medidas que buscam revogar a nova legislação são alguns dos exemplos do tratamento que o novo governo tem dado a agenda migratória.

O caso equatoriano apresenta uma série de inovações que tonaram o país uma referência internacional em matéria migratória. Desde sua Constituição de 2008 até sua nova legislação migratória de 2017, o Equador tem promovido uma

agenda migratória baseada na livre mobilidade humana, na cidadania universal, latino-americana e andina, nos direitos humanos, na participação de emigrados na política nacional, assim como de estrangeiros residentes no país e na não criminalização do migrante, independentemente de sua condição migratória. Essa agenda levou adiante a criação de uma secretaria responsável por centralizar a política migratória. Na relação com os direitos políticos de estrangeiros no Equador, além de prever a participação política e organização social, os estrangeiros residentes por um tempo mínimo de cinco anos tem o direito ao voto segundo a Constituição, essa participação não é restrita em níveis administrativos, de modo que os estrangeiros no Equador podem votar em eleições em nível municipal, estadual e federal. Atualmente se identificam também retrocessos na política migratória equatoriana, principalmente frente ao fluxo de refugiados venezuelanos na região.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARGENTINA. Ley N. 25871, Ley de Migraciones, 2003. Disponível em: [http://www.migraciones.gov.ar/pdf\\_varios/campana\\_grafica/pdf/Libro Ley 25.871.pdf](http://www.migraciones.gov.ar/pdf_varios/campana_grafica/pdf/Libro Ley 25.871.pdf). Acesso em: 06 ago. 2019.

BARALDI, Camila e GAINZA, Patricia P. (coords.). “Políticas migratorias e integración en América del Sur. Realidad del acceso a derechos políticos, económicos, sociales y culturales de las personas migrantes”. Lima, Editorial Punto Cero, 2013.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, Brasília, Supremo Tribunal Federal, Secretaria de Documentação, 1988. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/legislacaoConstituicao/anexo/CF.pdf>. Acesso em: 06 ago. 2019.

BRASIL. Lei Nº. 13.445, Lei de Migração, 2017. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/L13445.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13445.htm). Acesso em: 06 ago. 2019.

BRASIL. Proposta de Emenda à Constituição No 25 de 2012. Disponível em: <http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/105568>. Acesso em: 06 ago. 2019.

DE LUCAS, Javier. La ciudadanía basada en la residencia y el ejercicio de los derechos políticos de los inmigrantes. Espanha: Cuadernos electrónicos de filosofía del derecho, n. 13, p. 1-51, 2006. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2207998>. Acesso em: 06 ago. 2019.

DE LUCAS, Javier. Diversidad, pluralismo, multiculturalidad. CIP-Ecosocial – Boletín ECOS nº 8, agosto-octubre, 2009. Disponível em: [https://www.fuhem.es/media/ecosocial/file/Boletin%20ECOS/Boletin%208/diversidad\\_pluralismo\\_multiculturalidad\\_J.DELUCAS.pdf](https://www.fuhem.es/media/ecosocial/file/Boletin%20ECOS/Boletin%208/diversidad_pluralismo_multiculturalidad_J.DELUCAS.pdf). Acesso em: 06 ago. 2019.

DOMENECH, Eduardo E. Migraciones internacionales y Estado nacional en la Argentina reciente. De la retórica de la exclusión a la retórica de la inclusión. Trabajo presentado en el III Congreso de la Asociación Latinoamericana de Población, ALAP, Córdoba, Argentina, del 24 al 26 de septiembre, 2008.

EQUADOR. Constituição de la República del Ecuador, 2008. Disponível em: [http://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic4\\_ecu\\_const.pdf](http://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic4_ecu_const.pdf). Acesso em: 06 ago. 2019.

EQUADOR. Ley Orgánica de Movilidad Humana, 2017. Disponível em: <https://www.aduana.gob.ec/wp-content/uploads/2017/05/Ley-Organica-de-Movilidad-Humana.pdf>. Acesso em: 06 ago. 2019.

FERNÁNDEZ BRAVO, Ezequiel. ¿Quién es ciudadano? Restricciones y demandas en el acceso a derechos políticos de migrantes en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. f. 340. Centro Internacional de Estudios Políticos, Universidad Nacional de San Martín, Buenos Aires, Argentina, 2016. Disponível em: <http://www.unsam.edu.ar/ciep/wp-content/uploads/2018/03/4.Fern%C3%83%C2%A1ndez-Bravo.pdf>. Acesso em: 06 ago. 2019.

GRELONI, María José. El voto extranjero en Argentina: El caso de la Ciudad de Buenos Aires, 2012. Disponível em: <http://www.alice-comunicacionpolitica.com/files/ponencias/194-F500001f21941342177778-ponencia-1.pdf>

NEJAMKIS, Lucila. Políticas migratorias y construcciones estatales de los inmigrantes latino-americanos en Argentina (1976-2010). In Debates Latinoamericanos. Año 1, v. 3, n. 23, 2013.

OLIVEIRA, Antônio Tadeu Ribeiro de. Nova lei brasileira de migração: avanços, desafios e ameaças. Revista brasileira de estudos de população. v. 34 , n. 1, São Paulo, 2017. Disponível em:

[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-30982017000100171](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-30982017000100171). Acesso em: 06 ago. 2019.

OIM. Perfil Migratorio de Ecuador, 2012. Disponível em: [http://publications.iom.int/system/files/pdf/perfil\\_migratorio\\_del\\_ecuador2011.pdf](http://publications.iom.int/system/files/pdf/perfil_migratorio_del_ecuador2011.pdf). Acesso em: 06 ago. 2019.

RAMÍREZ, Jacques. La Política migratoria en Ecuador: rupturas, continuidades y tensiones. Quito: IAEN, 2013. Disponível em: <https://www.academica.org/jacques.ramirez/2.pdf>. Acesso em: 06 ago. 2019.

VILLARREAL, María Del Carmen. La política migratoria argentina hoy. Entrevista con Lucila Nejamkis. Revista Brasileira de Estudos Latino-Americanos. Vol. 8, N°. 2, 2018. Disponível em: <https://rebela.emnuvens.com.br/pc/article/view/420>. Acesso em 04 set. 2019.

# 12

## REFUGIADOS AMBIENTAIS E DIREITO INTERNACIONAL: Perspectivas e desafios

Eduarda Lattanzi Menezes<sup>72</sup>

Leilane Nascimento dos Reis Santos<sup>73</sup>

### INTRODUÇÃO

O presente capítulo analisa o tema dos refugiados em razão de impactos no meio ambiente. A ênfase dada é nas contradições da globalização que, ao mesmo tempo que supõe aumento na circulação de pessoas entre Estados nacionais, é relativizada por estadistas quando se trata de gerar benefícios mútuos entre os países e acolher as vítimas do meio ambiente.

Deste modo, a partir de uma perspectiva liberal sobre a questão, este estudo parte da premissa de que os Estados não são os únicos atores relevantes para a sociedade internacional. As instituições adquiriram nas últimas décadas papel de influência, devendo também ser consideradas como um ator, pois, por meio das normas e princípios articulados em regimes internacionais, são capazes

---

<sup>72</sup> Doutoranda em Relações Internacionais na UERJ. Mestra em Direito pela Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO). Especialista em Administração Estratégica (Estácio de Sá). Bacharela em Relações Internacionais (Unilasalle – RJ) e pesquisadora do GRISUL (Grupo de Relações Internacionais e Sul Global – Unirio) e da Plataforma de Pesquisa Latitude Sul (Unirio/IESP-UERJ). Contato: eduarda.lattanzi@hotmail.com

<sup>73</sup> Doutoranda em Direito na PUC/RJ, Mestra em Direito pela Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO). Especialista em Direitos Fundamentais (IBCCRIM/COIMBRA). Graduada em Direito pela UERJ. Pesquisadora do GRISUL. Contato: leilanereis@gmail.com.

de mudar o comportamento dos Estados e transformar o sistema internacional em uma comunidade mundial. Assim, discute-se sobre a ausência de interesse dos Estados mais poderosos, que moldam as instituições e os regimes, em colocar na agenda política as regras internacionais que protejam juridicamente os refugiados ambientais.

Para este capítulo, será utilizado o conceito desenvolvido por El-Hinnawi, que contribui para a análise relacionando o crescente aumento de desastres naturais com o número de pessoas afetadas em razão desses desastres e de outras perturbações ou pressões ambientais (pobreza, fome, impacto negativo do desenvolvimento, acidentes industriais) (RAMOS, 2011). Dessa forma, são considerados refugiados ambientais o grupo de pessoas

[...] forçadas a deixar seu habitat natural, temporária ou permanentemente, por causa de uma marcante perturbação ambiental (natural e/ou desencadeada pela ação humana), que colocou em risco sua existência e/ou seriamente afetou sua qualidade de vida (EL-HINNAWI, 1985 apud RAIOL, 2010, p. 182)

O conceito do autor é bastante amplo, e não distingue o refugiado do migrante, ou o deslocado interno do externo. Ainda assim, a contribuição de El-Hinnawi é de significativa relevância no sentido em que reconhece a interação dos problemas ambientais com os aspectos políticos, econômicos, geográficos e sociais, sobretudo porque a pesquisa parte da hipótese de que as pessoas oriundas de países menos desenvolvidos são as mais vulneráveis, além de fazer uma nova definição da categoria de refúgio (RAMOS, 2011).

Para compreensão dos fatos, o capítulo foi dividido em três partes. Na sua primeira, será exposta a teoria liberal no que diz respeito ao papel dos regimes internacionais para pautar agenda política e moldar comportamentos dos Estados. Em seguida, uma breve contextualização sobre quem são os refugiados ambientais do século XXI. Por fim, será apresentado o desafio do direito internacional para lidar com a temática.

## 1 REGIMES E ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS

Os regimes internacionais podem ser explicados por diferentes lentes teóricas do campo das Relações Internacionais. No que diz respeito à discussão sobre a categoria de refugiados ambientais, acredita-se que a teoria liberal tenha capacidade explicativa mais adequada, uma vez que os regimes internacionais são considerados neste estudo como variáveis intervenientes entre interesse e poder estatais e que afetam comportamentos e resultados, segundo a linha de pensamento de Krasner (1982).

De acordo com o autor, regimes internacionais são compostos por princípios, normas, regras e procedimentos de tomada de decisão, que partem das expectativas de um determinado ator com o objetivo de facilitar acordos a fim de garantir seus interesses e reciprocidade no longo-prazo em uma *issue-area*, ou seja, área de poder específico que cada área de relacionamento possui (idem).

Nye e Keohane (1992) complementam que, em um contexto de interdependência dos Estados, no qual existem novos e múltiplos canais de comunicação em decorrência de outros atores no Sistema Internacional e que disputam o poder, os regimes internacionais, que na origem foram constituídos pelo *hegemon* ou pelas grandes potências, operam para resolver conflitos de interesse e para promover cooperação nas situações nas quais os atores percebem a existência de interesses em comum.

Neste horizonte de interdependência assimétrica, as Organizações Internacionais devem ser percebidas como produto das preferências dos Estados, portanto, não supranacionais. Vale ressaltar que as Organizações Internacionais, nesta perspectiva, possuem poder de agência e possibilidade de sugestões de prioridades, mas o seu processo de barganha ocorre dentro das instituições (idem).

Dessa maneira, os Estados agem de forma utilitária, optando por sacrificar seus interesses de curto-prazo para um objetivo de longo-prazo ao fazer

parte de um regime internacional, aceitando os princípios, normas e procedimentos de tomada de decisão contidos nos acordos. Assim, em caso de alterações nas regras e nos procedimentos de tomada de decisão, ocorrem mudanças dentro dos regimes, desde que princípios e normas sejam inalterados. Em caso de alterações nos princípios e nas normas, as mudanças ocorrem nos regimes propriamente ditos. Já em caso de incoerência entre os componentes, ocorre o enfraquecimento do regime estabelecido (KRASNER, 1982).

Nesta perspectiva que considera que os Estados mais poderosos do Sistema Internacional são os criadores das Organizações Internacionais e que aceitam fazer parte de regimes internacionais com a intenção de maximizar seus interesses e pautar preferências na agenda política, os próximos tópicos buscarão mapear quem é a população que mais sofre com as consequências do impacto humano no meio ambiente, e quais são as dificuldades encontradas para o reconhecimento desta categoria no direito internacional.

## **2 OS REFUGIADOS AMBIENTAIS NO SÉCULO XXI**

Os problemas ambientais começam a ser discutidos na esfera internacional a partir da década de 1970, quando os estudos científicos sobre o impacto da ação humana no meio ambiente e sobre o agravamento da contaminação do ar; água; ilhas de calor e chuva ácida, entre outros, passam a chamar atenção da comunidade internacional (FRANCHINI; VIOLA; BARROS-PLATIAU, 2017).

Até então, o tema do meio ambiente era considerado secundário e competência exclusiva das políticas domésticas dos Estados devido ao critério estrito de soberania do direito internacional. Deste modo, quando esse tema entra na agenda internacional na década de 1970, ocorre uma mudança de entendimento por parte da comunidade internacional que passa a considerar o meio ambiente como bem comum da humanidade, demandando uma

governança de todos os agentes envolvidos, ou seja, públicos e privados, locais e globais, sobretudo dos “grandes atores”, como Estados Unidos, União Europeia, China e Índia e potências médias como Rússia, Brasil, Japão, Indonésia e Coreia do Sul (idem).

No entanto, tais “grandes atores” atuam, conforme Franchini, Viola & Barros-Platiau (2017) explicam de maneira conservadora. Nas palavras dos autores:

Assim, a maioria dos atores do Sistema Internacional opera de forma conservadora, perseguindo somente interesses egoístas soberanos e de curto prazo, quando a lógica de governança do Antropoceno exige compromissos com o bem-estar universal e com o longo prazo. Ainda mais, a consolidação recente de tendências neo-nacionalistas e populistas em várias democracias consolidadas – Alemanha, Áustria, França, Finlândia, Itália, Grécia, Grã Bretanha, Holanda e muito particularmente com os Estados Unidos, sob a presidência de Donald Trump – não fez mais que complicar a situação, elevando os níveis de conflitos internacionais (tradução nossa) (FRANCHINI, VIOLA & BARROS-PLATIAU, 2017)<sup>74</sup>.

Além dos problemas supracitados, a degradação ambiental também impacta no aumento de deslocamento involuntário de pessoas que necessitam deixar seus países buscando uma infraestrutura que possa permitir sua sobrevivência. Sobre este ponto, vale destacar o trecho abaixo.

A degradação ambiental tem sido a causa do deslocamento de grande número de pessoas. As causas dos danos ao meio ambiente são: degradação da terra agricultável, desastres ambientais, destruição do ambiente pela guerra, deslocamento involuntário na forma de reassentamento e mudanças climáticas (ZARPELON; ALENCASTRO; MARCHESINI apud HATRICK, 2010).

Como são acolhidos esses migrantes? Não existe um consenso sobre a nomenclatura para definir o deslocado ambiental. Os termos frequentemente

---

<sup>74</sup> No original: Así, la mayoría de los actores del sistema internacional opera de forma conservadora, persiguiendo sólo intereses egoístas soberanistas y de corto plazo, cuando la lógica de la gobernanza del Antropoceno exige compromisos con el bien universal y con el largo plazo. Aún más, la consolidación reciente de tendencias neo nacionalistas y populistas en varias democracias consolidadas – Alemania, Austria, Francia, Finlandia, Italia, Grecia, Gran Bretaña, Holanda y muy particularmente los Estados Unidos bajo la Presidencia de Donald Trump – no ha hecho más que complicar la situación, elevando los niveles de conflictividad internacional.

utilizados pela literatura são: “refugiados ambientais”, “refugiados climáticos”, “migrantes ambientalistas forçados”, “migrantes ambientalmente reduzidos”, “refugiados ecológicos” etc. Existe ainda uma divisão entre os que se posicionam a favor e contra a categoria de “refugiados ambientais” (RAMOS, 2011). A principal crítica é que a ampliação do conceito pode mitigar uma categoria já fragilizada pelo fechamento de fronteiras. Ademais, parte dos deslocados permanecem dentro das suas próprias fronteiras, não encaixando na extraterritorialidade conforme demanda a Convenção de Genebra de 1951 (PENTINAT, 2006).

Porém, o número de pessoas forçadas a se deslocar por motivos ambientais é cada vez maior, e sem o devido amparo para o seu acolhimento. Pentinat (2006) informou que, em 1994, 25 milhões de pessoas deixaram suas terras em função de problemas ambientais, sendo mais da metade deste número oriunda de países africanos. A autora afirma que historicamente é comum que populações migrem por motivos de degradação, desastres naturais, guerra ou exploração, no entanto, a novidade observada no último século tem relação com o potencial de movimentos populacionais como resultado de esgotamento de recursos, destruição irreversível do meio ambiente, crescimento da população, entre outros fatores.

Já dados mais recentes, disponibilizados pelo Relatório Global do *Internal Displacement Monitoring Centre* (IDMC) de 2019, atestam que no ano de 2018, foram ao menos 17.2 milhões de novos deslocamentos por motivos de desastre, em razão de problemas relacionados à ausência de água, enchentes, tempestades, ciclones, furacões, dentre outros motivos ambientais. Ainda assim, permanece a dificuldade de contabilizar os deslocados, tanto em nível internacional, como nacional, devido ao desafio de convencer as autoridades governamentais da necessidade do investimento em tecnologias que possibilitem a devida coleta de dados (IDMC, 2019).

Ramos (2010), em entrevista, explica que o número de pessoas deslocadas aumentou no último século, em razão dos impactos negativos do fenômeno da globalização na mudança climática, fator que fez com que o tema fosse incorporado na nova agenda internacional.

Como exemplo, a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (“Rio-92”), realizada no Brasil, em 1992, que contou com a participação de 175 Estados, além da sociedade civil e ONGs de Direitos Humanos (ALVES, 2001, p. 70). De acordo com o autor, a Rio-92 é considerada como modelo para as conferências posteriores sobre os temas globais no que diz respeito ao formato, documentos finais e na forma de abordagem do assunto. Entre os resultados obtidos com a Conferência, destacam-se a reafirmação de princípios internacionais de direitos humanos (indivisibilidade e interdependência, por exemplo) ligados às regras do regime internacional de proteção ao meio ambiente, além de afirmação de compromissos específicos como assinatura da Convenção da Mudança do Clima e da Biodiversidade; Declaração sobre Florestas e a Agenda 21, esta última importante por ser um plano de metas relacionado ao desenvolvimento sustentável que os Estados deveriam se comprometer. Deste modo, a Rio-92 contribuiu para levar a temática da proteção internacional do meio ambiente para o debate entre os interessados, a partir de uma perspectiva de que tal proteção é uma conquista da humanidade, portanto não ideológica, e combatendo os modelos de desenvolvimento implementados pelos Estados-parte da ONU e associados ao viés econômico liberal (MAZZUOLI, 2007).

Apesar da expectativa com relação aos avanços positivos dos Estados, parte na proteção do meio ambiente, catástrofes naturais continuaram ocorrendo por todo o mundo, como o tsunami em 2004, na costa asiática; o furacão Katrina, em 2005, que deixou um milhão de norte-americanos desabrigados; o terremoto que atingiu o sul da Ásia, em 2005; o ciclone que atingiu Mianmar, em 2008 (RAMOS, 2010). Recentemente, podemos citar o terremoto no Haiti em 2010,

assim como o furacão Matthew em 2016, ou o ciclone Idai em Moçambique em 2019, todos desastres que mataram milhares de pessoas, sem contar o número de deslocados, que tiveram que se mover por questão de sobrevivência, lutando contra a fome, a cólera, e a falta de ajuda humanitária.

Além dos exemplos supracitados, merece destaque o deslocamento das populações dos Pequenos Estados Insulares. Por causa da elevação do nível do mar, que pode levar ao desaparecimento desses Estados, não há uma proteção específica que tutele a população local, conforme elucidaremos mais a frente.

Não se pode olvidar que há certa mobilização mundial para o combate às mudanças climáticas, e continuam acontecendo conferências que reúnem estudiosos e governantes para buscar estratégias que combatam o intenso desgaste ambiental, porém há pouco avanço nas negociações e na produção de resultados. Para exemplificar, a COP-24 (Conferência das Partes da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança Climática) que buscou firmar o Acordo de Paris, de 2015, onde os países se comprometeram a reduzir as suas emissões, buscando manter o aumento da temperatura global abaixo de 2 °C até 2100, mas nada restou definido. Conforme descreve Bayes (2018), em 2016, os EUA e a China eram responsáveis por 40% da emissão mundial de gás carbônico. Ambos os países estavam no Acordo de Paris, inicialmente, porém, em 2017, os EUA anunciaram a sua saída da cooperação, o que enfraqueceu bastante as tentativas mundiais de concretização do acordo.

Ainda, o Acordo de Paris foi omissivo em relação aos deslocados por questões ambientais. Na verdade, não houve o reconhecimento formal da mobilidade climática, e perdeu a oportunidade de definir quem seriam os refugiados ambientais, como também de traçar políticas públicas para a proteção do grupo (KNEFEL, 2015).

Vale ressaltar que os impactos ambientais não se restringem aos locais de onde partem os migrantes ambientais. Pentinat (2006) lembra que o deslocamento em massa para outro território gera impacto para o Estado receptor

que nem sempre dispõe de meios e capacidade para abrigar essa população migratória. A degradação ambiental, portanto, não deve ser vista como causa isolada, mas conectada com fatores socioeconômicos, culturais, políticos e sociais.

Uma vez diagnosticado o problema, Estados, Organizações Internacionais, ONGs, pesquisadores e acadêmicos têm conduzido esforços no sentido de identificar lacunas e desafios no processo de elaboração de um quadro normativo aplicável a essa categoria especial de pessoas vulneráveis (RAMOS, 2011). Neste horizonte, o próximo tópico abordará a questão do direito internacional para os refugiados ambientais, destacando a dificuldade de proteção desse coletivo, uma vez que, até o presente momento, não existem regras internacionais específicas que garantam o amparo deste grupo em situação de vulnerabilidade.

### **3 DIREITO INTERNACIONAL E REFUGIADOS AMBIENTAIS**

A Declaração Universal dos Direitos Humanos foi criada em 1948, com o objetivo de assegurar que as atrocidades ocorridas durante a Segunda Guerra Mundial (1930-1945), como o nazismo e o fascismo, não voltassem a ocorrer. Ela foi aprovada por 48 países-membros das Nações Unidas e possui duas categorias – direitos civis e políticos. A partir de então, a preocupação com a dignidade da pessoa humana deixou de ser matéria reservada ao âmbito exclusivo do Estado e tornou-se uma questão de interesse internacional (RAMOS, 2011).

Ramos explica que, no processo de evolução do direito internacional, observa-se o compromisso dos Estados de proteger os direitos humanos nos âmbitos interno e internacional. Em decorrência desse compromisso permanente, são percebidas transformações no funcionamento das relações e do sistema internacional a partir de uma nova perspectiva voltada às necessidades dos destinatários da proteção de dignidade humana (RAMOS, 2011).

Paralelamente à paulatina construção do Sistema Geral Global de Proteção dos Direitos Humanos, em 1950, a ONU logrou êxito em estabelecer o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados e, em 1951, demonstrou avanços na questão quando, na Convenção de Genebra, constituiu-se o marco jurídico para refugiados para pessoas que se encaixavam em categorias conforme nacionalidade, território que deixavam e ausência de proteção diplomática por parte de seu país de origem.

É preciso ressaltar que esta Convenção foi criada inicialmente para os migrantes oriundos da Segunda Guerra Mundial (1930-1945), tendo no seu texto marco geográfico e temporal definido. Em 1967, foi elaborado um Protocolo, que retirou as citadas limitações impostas, permitindo a proteção de maior número de refugiados.

O Estatuto continua sendo o instrumento mais utilizado para a definição de refugiados. Assim, o conceito do grupo é delimitado pelo art. 1º, §1º, c, que prevê que o termo apenas deve ser aplicado para pessoas que temem ser perseguidas por motivos de raça; religião; nacionalidade; grupo social ou opiniões políticas, que se encontram fora do país de sua nacionalidade e que possuem grave temor em retornar para o seu país de origem.

Perceba-se que não consta na definição o motivo ambiental, e como esse grupo não sofre uma “perseguição”, conforme exigido pela Convenção, não se enquadram no conceito tradicional. Então, por permanecerem no limbo jurídico, os refugiados por motivos ambientais não são devidamente visibilizados.

Dentre instrumentos legais que modernizam a definição de refugiado, porém não possuem caráter global da Convenção de 1951, encontra-se a Declaração de Cartagena de 1984, que amplia o alcance normativo do conceito, entendendo que é possível considerar como refugiados aqueles que tenham fugido dos seus países em razão de violência generalizada, os conflitos internos, violação dos direitos humanos, e por fim, outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública. Apesar de também não possuir caráter

vinculante, seu texto merece destaque sendo, portanto, ainda mais humanitário do que os instrumentos anteriores, como também influencia as legislações dos países na região<sup>75</sup>, especialmente no que tange ao deslocamento forçado (WALDELY; VIRGENS; ALMEIDA, 2014).

Outro importante instrumento jurídico, e o primeiro a reconhecer os deslocados por motivos ambientais, ainda que em nível interno, é a Convenção de Kampala (2009). Elaborada com o auxílio da Cruz Vermelha Internacional, e adotada pelos Estados membros da União Africana, o texto define quem são as pessoas deslocadas internamente de forma forçada, seja para escapar da violência, ou das “calamidades naturais provocadas pelo próprio homem e que não tenham atravessado a fronteira de um Estado internacionalmente reconhecido”(art. 1º, “k”).

Encontra-se dentro dos objetivos do instrumento a cooperação dos Estados para que, conjuntamente, ajam no sentido de combater e solucionar as consequências dos deslocamentos forçados (art. 2º). Dessa forma, deve ser elogiado o reconhecimento dos migrantes ambientais, ainda que com ressalvas.

Apesar de o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) auxiliar deslocados internos afetados por desastres naturais, e entender que a degradação ambiental promove um grande fluxo migratório involuntário, não reconhece a definição de “refugiado ambiental”, pela falta de previsão no principal instrumento que tutela o refúgio. Na prática, a ausência de reconhecimento do ACNUR sobre os refugiados ambientais enfraquece a definição dessa nomenclatura.

A ausência do reconhecimento jurídico acaba tornando ainda mais vulnerável a situação dos que são forçados a migrar, especialmente em razão da possível deportação ao país de origem, o que causará risco à sua qualidade digna de vida. Como exemplo, o caso julgado pelo governo australiano em 2009, de um

---

<sup>75</sup> No Brasil, percebe-se a influência da Convenção na lei 9.474/97, em seu artigo 1º, III.

cidadão oriundo de Kiribati, que solicitou o Visa ao Estado e o reconhecimento do status de refugiado do clima.

A Austrália, na decisão analisada, admite a sua obrigação de proteção àqueles que são considerados refugiados em conformidade com a definição da Convenção de 1951. Também entende das graves repercussões em razão da elevação do nível do mar, que poderá tornar Kiribati inabitável. Porém, não considerou o apelo do demandante, que fundamentou o seu “temor” não em razões políticas, mas sim pelo risco de que o seu Estado desapareça, especificando ainda que a Austrália, por ser emissora de gás estufa, possui responsabilidade de protegê-lo. Portanto, o visto solicitado de proteção foi negado.<sup>76</sup>

Outro caso que também chamou a atenção, é a do migrante Ioane Teitiota e sua família, também cidadãos de Kiribati. A Nova Zelândia também negou o status de refugiado ambiental a esses deslocados. Ainda que tenha ficado demonstrado o risco de vida dos demandantes no caso de retorno ao Estado de origem, em razão da elevação do nível do mar, em batalha judicial que perdurou por quatro anos, esses migrantes foram deportados, e estão em uma situação extremamente vulnerável, especialmente pela falta de água, pela constante possibilidade de inundações, e o pelo alto índice de mortalidade infantil.<sup>77</sup>

Sendo assim, todo o arcabouço de tutela acima mencionado não é suficiente para a problemática dos “refugiados ambientais”.

Por tal razão, parte da doutrina (PENTINAT, 2006; RAIOL, 2010; BATES, 2002) entende ser possível o alargamento da categoria, uma vez que a elaboração de um documento próprio para esses migrantes ambientais parece inviável. No caso de ampliação do conceito tradicional, toda a normativa já empregada poderia ser adaptada, e garantiria também a atuação de organismos

---

<sup>76</sup> Disponível em: <https://www.refworld.org/docid/53d0b9694.html>. Acesso em 26 de agosto de 2019.

<sup>77</sup> Disponível em: <https://www.bbc.com/news/world-asia-34674374>. Acesso em 26 de agosto de 2019.

internacionais já capacitados para o atendimento de solicitante de refúgio, para auxiliar esse rol de vulneráveis.

É evidente que ao longo do tempo, as Nações Unidas contribuíram para a condição dos refugiados, criando um espaço dentro da instituição para pensar o problema e recomendando aos países a responsabilidade de proteger esses indivíduos. No entanto, verifica-se a necessidade de haver um consenso para proteção e definição para as pessoas em situação de vulnerabilidade por razões ambientais. Com a ressalva que manter os refugiados ambientais como “problema local” acaba sendo bastante limitador, especialmente porque não responsabiliza internacionalmente os principais países responsáveis pela atual degradação ambiental e climática. Se não há responsabilidade solidária, não há futuro para as próximas gerações.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Este capítulo procurou contribuir para pensar o tema sobre refugiados em decorrência do meio ambiente a partir de uma perspectiva liberal salientando a importância das instituições para promover o debate no âmbito internacional e constranger os Estados a assumirem a sua responsabilidade perante o meio ambiente – que é um bem comum da humanidade – e perante às consequências da degradação, como o deslocamento involuntário de pessoas oriundas sobretudo dos países do Sul Global.

O aumento de pessoas forçadas a migrar é alarmante. Conforme bem destacado por Claro (2016), os refugiados ambientais não são os migrantes do amanhã: são os migrantes de hoje e precisam de proteção e amparo hoje. Ainda assim, apesar de diversos avanços, o ordenamento jurídico global não consegue estabelecer normas capazes de oferecer o respaldo necessário para essa categoria de deslocados. Alguns países possuem uma legislação capaz de acolher os refugiados ambientais, como Cuba (Decreto-Lei 302 modificativo de la Ley nº

1312, “Ley de Migración” de 20 de septiembre de 1976, e a Suécia (Lei dos Estrangeiros nº 716 de 2005). No caso do Brasil, destaca-se a possibilidade de concessão do visto humanitário, que apesar da sua transitoriedade, contemplou muitos haitianos em situação irregular no país (CÂMARA, 2014). Porém, é nítida a necessidade de um consenso global. Sem uma precisa definição sobre a categoria, fica difícil diagnosticar remédios sobre de que maneira os Estados devem se comportar perante essa realidade.

Desde a criação das Nações Unidas e posteriormente a criação da Declaração Universal dos Direitos dos Homens, constata-se um maior compromisso por parte dos Estados e das instituições internacionais para a proteção da dignidade humana. Ao longo do tempo, obstáculos foram superados em prol da conquista de valores e de estabelecimento de um regime internacional sobre refugiados com mecanismos como a criação do Alto Comissariado da ONU e realização de Conferências para debater a problemática. Apesar de tais avanços, ainda há um longo caminho a ser percorrido pelo direito internacional como a adaptação de regras jurídicas para temas da atualidade. Em um contexto de globalização dinâmica, é primordial que os múltiplos atores se adaptem à nova realidade com um novo olhar acerca das atuais necessidades dos destinatários da proteção internacional.

É preciso ainda destacar que, embora não exista um consenso sobre o termo “refugiado ambiental”, o termo foi popularizado por um autor do Sul Global (El- Hinnawi é professor do Egyptian National Research Centre, do Cairo), onde estão o maior o número de pessoas que saem de seus países de maneira involuntária em busca de infraestrutura necessária para garantir sua sobrevivência.

Portanto, apesar deste cenário não ser novo, tendo em vista que a degradação ambiental é cada vez mais acentuada, o número de refugiados ambientais é crescente e desafia a ordem hegemônica internacional. Porém, a partir de uma visão conservadora que antepõe os interesses dos Estados -

especialmente do Norte- aos desafios globais, as respostas, longe de serem solidárias, incluem o fechamento de fronteiras e a criminalização deste grupo, tema que deve ser debatido e estudado de forma mais aprofundada no campo do Direito e das Relações Internacionais.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS (ACNUR). Convenção de Kampala de 2009, de 22 de outubro de 2009.

ALVES, José Augusto Lindgren. Relações Internacionais e Temas Sociais: A Década das Conferências. Brasília: Instituto Brasileiro de Relações Internacionais, 2001.

BATES, Diane C. Environmental. Refugees? Classifying human migrations caused by environmental change. *Population & Environment*, v. 23, n. 5, p. 465-477, 2002.

BAYES Ahmed. Who takes responsibility for the climate refugees? *International Journal of Climate Change Strategies and Management*, v. 10 Issue: 1, p. 5-26, 2018.

CÂMARA, Átila Rabelo Tavares da. Fluxos migratórios para o Brasil no início do século XXI: respostas institucionais brasileiras. 2014.

CLARO, Carolina de Abreu Batista. *A proteção dos "refugiados ambientais" no direito internacional*. 327 f. Tese de Doutorado em Direito Internacional. Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (USP), 2015.

FRANCHINI, Matías; VIOLA, Eduardo; BARROS-PLATIAU, Ana Flávia. Los Desafíos Del Antropoceno: de la política ambiental internacional hacia la gobernanza global. *Ambient. soc.*, São Paulo, v. 20, n. 3, p. 177-202, Sept. 2017. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1414-753X2017000300177&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-753X2017000300177&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 29 Aug. 2019.

IDMC. Global Internal displacement Report. Internal Displacement Monitoring Centre: IDMC, 2019.

KNEFEL, John. Paris' COP21 Agreement Failed Millions of Potential Climate Change Refugees. Disponível em: <https://www.inverse.com/article/9370-paris-cop21-agreement-failed-millions-of-potential-climate-change-refugees>. 2015. Acesso em: 14 mai. 2019.

KRASNER, Stephen D. Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables. In: *International Organization*, v. 36, n. 2, 1982.

MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. A proteção internacional dos direitos humanos e o direito internacional do meio ambiente. 2007. Disponível em: <http://egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/32790-40564-1-PB.pdf>. Acesso em: 05 jul. 2017.

NYE, Joseph; KEOHANE, Robert. *Power and interdependence*. 2nd. ed. New York: Harper Collin, 1989.

PENTINAT, Susana Borràs. Refugiados ambientales: El nuevo desafío del derecho internacional del medio ambiente, publicado em *Revista de Derecho.net*. Disponível em: <http://www.scielo.cl/pdf/revider/v19n2/art04.pdf>. Acesso em: 05 jul. 2017.

RAIOL, Ivanilson Paulo Corrêa. *Ultrapassando fronteiras. A proteção jurídica dos refugiados ambientais*. Porto Alegre: Nuria Frabis, 2010.

RAMOS, Érika Pires. *Refugiados Ambientais: Em busca de reconhecimento pelo Direito Internacional*. 150f. Tese (Doutorado em Direito) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011.

RAMOS, Érika Pires. Refugiados ambientais: o desafio do século 21. [Entrevista concedida a] Roseli Ribeiro. 8/06/2010. Disponível em: <http://www.observatorioeco.com.br/refugiados-ambientais-o-desafio-do-seculo-21/>. Acesso em: 22 abr. 2016.

WALDELY, Aryadne Bittencourt; VIRGENS, Bárbara Gonçalves das; ALMEIDA, Carla Miranda Jordão de. Refúgio e realidade: desafios da definição ampliada de refúgio à luz das solicitações no Brasil. *REMHU, Rev. Interdiscip. Mobil. Hum.*, Brasília, v. 22, n. 43, p. 117-131, Dec. 2014. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1980-85852014000200008&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1980-85852014000200008&lng=en&nrm=iso). Acesso em: 03 set. 2019.

ZAPELON, Jeniffer Tammy Gusso; ALENCASTRO, Mário Sérgio Cunha; MARCHESINI, Otavio Ernesto (2010). Refugiados ambientais: um desafio global, publicado em *Revista Tuiuti: Ciência e Cultura.net*. [http://www.utp.br/tuiuticienciaecultura/ciclo\\_4/tcc\\_44\\_FACSA/pdf%27s\\_44/art\\_7\\_refugiados.pdf](http://www.utp.br/tuiuticienciaecultura/ciclo_4/tcc_44_FACSA/pdf%27s_44/art_7_refugiados.pdf). Acesso em: 24 abr. 2016.

# 13

## TRAÇOS DA IMIGRAÇÃO RUMO AO BRASIL: 2010-2016<sup>78</sup>

Patrícia Porto de Barros<sup>79</sup>

### INTRODUÇÃO

Na atual conjuntura, os movimentos migratórios internacionais têm se tornado cada vez mais intensos entre os países do Sul, ocasionando, desta maneira, uma reconfiguração no cenário destes fluxos (BAENINGER, 2018; PORTELA; SCHWINN, 2018). Neste contexto, também foi evidenciado um crescimento nas migrações intrarregionais. No caso da América Latina, em 2010, 63% dos imigrantes era intrarregional e apenas 37% era de fora da região, enquanto que, há quatro décadas, estes valores eram 26% e 74%, respectivamente (MARTINEZ; ORREGO, 2016, p. 12 *apud* VILLARREAL, 2017).

Seguindo a mesma tendência, a migração intrarregional na América do Sul também aumentou. No Brasil, esse crescimento foi equivalente a 20%, seguido

---

<sup>78</sup> Versões anteriores deste trabalho foram apresentadas no MIGRATIC - V Simpósio de Pesquisa sobre Migrações, na UFRJ, em 2017 e no 25º *International Political Science Association (IPSA) Congress*, Austrália (Brisbane), em 2018. O presente estudo foi realizado com apoio da bolsa CNPq e do Programa Bolsa Nota 10 da Faperj.

<sup>79</sup> Mestranda em Ciência Política pelo Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (IESP-UERJ) e Bacharel em Ciência Política pela Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO, 2016). Pesquisadora no Grupo de Relações Internacionais e Sul Global (GRISUL) e no Laboratório de Análise Política Mundial (LABMUNDO-Rio). Contato: [portobarrospatricia@iesp.uerj.br](mailto:portobarrospatricia@iesp.uerj.br).

pelo Chile, com 18%, e pela Argentina, com 16%<sup>80</sup> (OIM, 2017). A Organização Internacional para as Migrações (OIM) aponta para a mortalidade dos imigrantes europeus do século XX e os fluxos regionais recentes como algumas das justificativas dessa mudança. Isso porque os dados expostos acima são relativos ao total acumulado de imigrantes (*stock*<sup>81</sup>) e não à chegada anual destes.

O presente capítulo buscou averiguar as circunstâncias referentes a imigração para o Brasil, mas ao invés de analisar o *stock* de imigrantes, como a OIM fez, adotamos uma metodologia diferente. Por meio de dados fornecidos pela Polícia Federal brasileira, o influxo migratório no país, nos últimos anos (2010-2016), foi analisado e as principais mudanças neste cenário foram destacadas. Associados a esses movimentos migratórios, também traremos algumas das principais causas que motivaram a saída desses migrantes de seus locais de origem, bem como as causas que os atraíram para o Brasil.

Alguns autores interpretam estas transformações dos fluxos migratórios através de teorias como a da globalização<sup>82</sup>, do transnacionalismo<sup>83</sup>, da dependência<sup>84</sup> e outras<sup>85</sup>. Entretanto, pesquisadores da área, como Nicolao (2008) e Villarreal (2017) corroboram com a ideia de que não há uma justificativa

---

<sup>80</sup> Comparando 2010 e 2015. Entretanto, é importante realçar que a Argentina e o Chile possuem, em número absoluto, um *stock* (total acumulado) maior de imigrantes regionais do que o Brasil (OIM, 2017).

<sup>81</sup> Equivale ao número total de pessoas que mora em um determinado país e que nasceu fora deste, independentemente, da época em que migraram.

<sup>82</sup> “Com a constante redução nos custos de transporte e com o surgimento e a popularização de novas tecnologias de telecomunicação, o fenômeno da globalização se dá com um significativo aumento da mobilidade no âmbito internacional” (FGV, 2012, p. 16).

<sup>83</sup> “Definimos transnacionalismo como os processos através dos quais os imigrantes constroem campos sociais que os conectam ao seu país de origem e seu país de assentamento. Os imigrantes que constroem campos sociais são denominados transmigrantes. Os transmigrantes desenvolvem e mantêm múltiplas relações – familiares, econômicas, sociais, organizacionais, religiosas, políticas – que sobrepõem fronteiras” (SOLÉ; PARELLA; CAVALCANTI, 2008, p. 13).

<sup>84</sup> “Esta teoria viu o subdesenvolvimento do ‘Terceiro Mundo’ como um resultado da exploração de seus recursos (incluindo trabalho) através do colonialismo, enquanto que no período pós-colonial, a dependência tem sido perpetuada por termos de troca injustos e desiguais com poderosas economias desenvolvidas” (PUC, 2014, p. 54).

<sup>85</sup> Para mais exemplos, ver Lussi (2015).

singular capaz de abarcar todas as esferas do deslocamento humano e que diversos fatores conectados contribuem para sua explicação e transformação.

Com relação a este tema, Nicolao (2008) discute em seu trabalho questões como o enrijecimento das fronteiras dos países do Norte<sup>86</sup>, ao se tornarem mais seletivos e criteriosos nos processos de admissão de estrangeiros, a “assimetria nos níveis de desenvolvimento econômico entre regiões e países” (p. 38), atraindo pessoas dos países menos desenvolvidos em direção aos mais desenvolvidos, o envelhecimento da população em certos países, gerando a necessidade da chegada de uma população economicamente ativa, bem como “situações de instabilidade política interna e conflitos armados” (p. 49), “as guerras civis, os conflitos étnicos, de natureza religiosa” (p. 52), desastres naturais e outras, as quais são apontadas como peças importantes nas transformações estudadas neste artigo. Por isso, nas próximas seções estes eventos serão associados a grupos específicos que emigraram com destino ao Brasil, isto é, considerando que estes fluxos são dinâmicos, estão ligados a causas heterogêneas e têm características distintas.

Análises estatísticas sobre as migrações internacionais envolvem desafios como a acessibilidade, a confiabilidade e a comparabilidade (BENGOCHEA; SAUCEDO, 2018). Quando o objetivo é elaborar uma análise de séries temporais, por exemplo, a análise da migração intrarregional no decorrer dos anos, encontramos alguns destes obstáculos. Buscando amenizar estas questões, pelo menos no que tange a acessibilidade e a comparabilidade, serão feitas duas delimitações neste trabalho. Uma delas temporal e a outra espacial. O primeiro

---

<sup>86</sup> O “percentual de países desenvolvidos cujos governos adotam políticas de restrição à imigração cresceu continuamente até o fim da década de 90 [...]. No entanto, com o envelhecimento da população de parte dos países desenvolvidos da Europa, observou-se uma importante redução neste percentual [...]. Já em decorrência dos fatídicos acontecimentos de 2001, com o ataque terrorista às torres gêmeas do World Trade Center em Nova York, as políticas de imigração têm se voltado fortemente para o incremento de estruturas de controle e segurança” (FGV, 2012, p. 23).

recorte se dá entre os anos de 2010 e 2016<sup>87</sup>, enquanto que o segundo aduz a região da América Latina e do Caribe, notadamente, os fluxos migratórios de entrada de estrangeiros em território brasileiro. Com isso, a situação dos países que são os principais locais de origem destes fluxos, será retratada com o objetivo de identificar algumas das causas que influenciaram estes casos migratórios específicos, junto aos possíveis motivos que tornaram o Brasil o destino destas pessoas.

## **1 IMIGRAÇÃO CONTEMPORÂNEA NO BRASIL E SUAS PRINCIPAIS CAUSAS**

No Brasil, igualmente ao cenário internacional, as características dos fluxos migratórios vêm se transformando. Conforme Faria (2015) destaca em seu livro, até 1980 o Brasil foi considerado um país de destino, entretanto, a partir desta época, mudanças domésticas e internacionais desencadearam “correntes emigratórias que se prolongam até os dias atuais [...] [apesar disso], desde os anos 2000, com a retomada da economia, entre outros aspectos, o Brasil tem retomado progressivamente a condição de país de destino” (p. 66). Confirmamos esta última transformação através de uma pesquisa baseada, principalmente, em dados disponibilizados pela Polícia Federal Brasileira (PF)<sup>88</sup>, através do Sistema de Acesso à Informação do Governo Federal<sup>89</sup>, bem como a partir de dados disponibilizados pela OIM.

---

<sup>87</sup> Isso porque a Polícia Federal brasileira não se dispôs a fornecer a atualização destes dados com a inclusão dos anos seguintes.

<sup>88</sup> Estes dados são do Sistema Nacional de Cadastramento de Registro de Estrangeiros (SINCRES), vinculado ao Departamento de Polícia Federal. Contudo, cabe apontar que esta base de informações também apresenta algumas limitações porque, dentre outros fatores, ela não tem fins estatísticos e não foi concebida para registrar o movimento migratório. Por isso, tais dados não refletem, necessariamente, a realidade migratória do país, mas sim uma aproximação.

<sup>89</sup> Criado através da Lei nº 12.527, que permite que qualquer cidadão solicite informações a órgãos e entidades do Poder Executivo Federal, desde que estas não sejam sigilosas: [https://esic.cgu.gov.br/sistema/site/acesso\\_info.html](https://esic.cgu.gov.br/sistema/site/acesso_info.html).

Nos últimos anos, o aumento da imigração intrarregional na América do Sul tem se destacado (OIM, 2017) e, no Brasil, não tem sido diferente. Vemos este aumento não apenas no total acumulado de imigrantes, como também na quantidade anual de chegada destes. Entre 2010 e 2015, o *stock* de migrantes da América do Sul no Brasil teve um aumento de 20%, por outro lado, no mesmo período, a chegada anual destes cresceu apenas 7% (e-SIC, 2017).

Em 2010, o Brasil recebeu 54 mil imigrantes e, nos anos seguintes, este número não parou de aumentar. Em 2016, a Polícia Federal contabilizou, aproximadamente, 126 mil pessoas. Até 2015, a maior parte dos imigrantes que chegou no Brasil foi classificada pela PF como temporária<sup>90</sup>. Já em 2016, o principal fluxo recebido foi de imigrantes permanentes<sup>91</sup>, em seguida temos os temporários e os fronteiriços<sup>92</sup>. Ou seja, além da mudança quantitativa, também houve uma mudança no perfil migratório.

O gráfico ao final desta seção expõe outra característica importante, que se refere à origem destes imigrantes. No ano de 2010, aproximadamente 32% dos imigrantes que se destinaram ao Brasil eram da América do Sul e, esta proporção sobe para 34%, se consideramos o fluxo migratório da América Latina e do Caribe (e-SIC, 2017). Em 2015, essas proporções foram equivalentes à 34% e 49%, respectivamente. Esta mudança ocorreu, principalmente, devido ao fluxo haitiano, ocasionado, em grande parte, devido ao terremoto de 2010.

Segundo a Polícia Federal, em 2016, o fluxo migratório originário da América Latina e do Caribe quase duplicou, quando comparamos com 2010, passando dos 64%. Neste mesmo ano, as cinco principais nacionalidades das pessoas que chegaram no Brasil são provenientes desta mesma região, respectivamente, República do Haiti, Colômbia, Bolívia, Argentina e Uruguai.

---

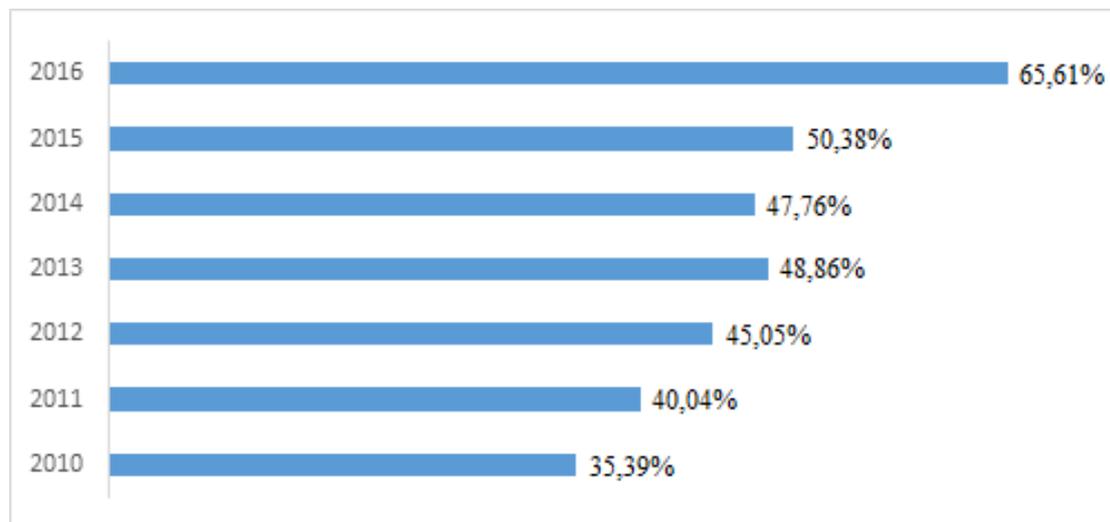
<sup>90</sup> Segundo a Polícia Federal, são os que possuem visto com duração máxima de 2 anos.

<sup>91</sup> Geralmente, possuem visto com duração mínima de 4 anos.

<sup>92</sup> Residem em municípios estrangeiros contíguos a municípios brasileiros, mas que são autorizados a transitar, trabalhar, estudar e usufruir dos serviços de saúde pública, apenas naquele município.

Enquanto que de 2010 a 2015, países da Ásia, Europa e América do Norte faziam parte deste grupo, como a China, os Estados Unidos, Portugal e Filipinas.

## 2 PORCENTAGEM DE IMIGRANTES DA AMÉRICA LATINA E DO CARIBE (2010-2016)



Fonte: Polícia Federal, através do Sistema de Acesso à Informação do Governo Federal (e-SIC, 2017).

Nota: Dados trabalhados pela autora. Elaboração própria.

Levando este aumento da chegada anual de migrantes em consideração, além de ampliar os anos estudados pela publicação de 2017 da OIM (2010 e 2015), incluindo o ano de 2016, também aumentamos a região a ser estudada, passando a mesma a englobar a América Latina e o Caribe e não apenas a América do Sul, como foi feito pela Organização Internacional para as Migrações.

A seguir, serão apresentadas algumas das principais características da imigração extrarregional e intrarregional no Brasil.

### 2.1 Imigração extrarregional

Em 2010, um tufão passou pelas Filipinas, deixando cerca de 200 mil pessoas desalojadas. Este acontecimento, provavelmente, foi um dos fatores que influenciou o crescimento da entrada de filipinos no Brasil. Isso porque no ano seguinte a este desastre natural, o arquipélago ficou no grupo das cinco

principais nacionalidades dos estrangeiros que ingressaram no território brasileiro. Outros fatores têm a ver com as melhores condições econômicas do Brasil e a demanda de mão de obra, especialmente por serviços domésticos, bem como a constituição de redes de filipinos no país.

Já a imigração europeia, mais especificamente de Portugal para o Brasil e da Espanha para outros países da América do Sul, pode ser correlacionada com a crise de 2008 e com a facilidade do idioma, devido ao fato dos países receptores serem suas ex-colônias. Além disso, as facilidades de ingresso para estes coletivos, em virtude de acordos migratórios prévios pela presença de comunidades importantes de descendentes de população destes países, também pode ser um fator explicativo, assim como o importante papel do crescimento econômico do Brasil, maior demanda de trabalhadores e do seu posicionamento internacional como potência emergente na era Lula.

De acordo com Pereira (2011), a situação econômica internacional e o crescimento interno brasileiro trouxeram trabalhadores ao país. Em 2011, portugueses, bolivianos e chineses, lideraram “os índices de elevação da regularização do Departamento de Estrangeiros do Ministério”. Em relação aos chineses, Paulo Abrão, que ocupou o cargo de *Secretário Nacional de Justiça de 2011 a 2014*, afirmou que o aumento da presença destes é “um fenômeno que ocorre em todo o mundo, em especial nos países que têm relações comerciais com a China” (BRASIL, 2011). Ademais, entre 2004 e 2014, Argentina, Brasil e Chile concederam, aproximadamente 50.000 permissões de residência a chineses (OIM, 2017). Em relação aos Estados Unidos, dentre os países da América do Sul, a OIM constatou que o Brasil e o Equador são os países com maiores números de norte-americanos.

## 2.2 Imigração intrarregional

Em 2016, o maior grupo de imigrantes que chegou ao Brasil é representado pelos haitianos, seguido pelos colombianos e bolivianos. Desde a sua independência, o Haiti passa por diversos momentos de instabilidade política, como ditaduras e golpes de Estado, os quais atuam como freio em seu desenvolvimento. Somado a isso, temos as condições econômicas precárias do país (OIM, 2017). Há anos, estes fatores geram um fluxo de saída de haitianos que tem constituído uma importante diáspora com forte presença histórica nos Estados Unidos, França, Canadá e países como a República Dominicana. Porém, em 2010, um desastre natural desestabilizou ainda mais o Haiti e ampliou significativamente este fluxo e seus destinos. Houve um terremoto no qual morreram mais de duzentas mil pessoas e, até os dias de hoje, o país ainda não se reestruturou.

De 2004 até o começo do segundo semestre de 2017, o governo brasileiro liderou a Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti (MINUSTAH). Essa missão contribuiu para a aproximação destes países e foi um dos motivos para o Brasil se tornar o destino de muitos haitianos, sendo este agora o principal destino dos haitianos na América do Sul, onde entre 2010 e 2016 foram aprovadas aproximadamente 70 mil concessões de residência (OIM, 2017). Parte desse aumento se justifica pela Resolução Normativa nº 97, que concedeu visto humanitário aos haitianos e que passou a vigorar a partir de janeiro de 2012, sendo prorrogada duas vezes, se estendendo até outubro de 2016. Nesse período, segundo a Polícia Federal, mais 40 mil vistos foram emitidos em Porto Príncipe.

Além da MINUSTAH e dos vistos humanitários, também podemos citar os imaginários sobre o Brasil como potência emergente, a demanda de mão obra e relativas facilidades ao ingresso deste grupo. Outros elementos, não menos importantes, foram a aprovação de legislações liberais em matéria migratória (VILLARREAL, 2017) e baixos controles ao trânsito em direção ao Brasil em

Estados como Equador e Peru, sem os quais, a chegada deste coletivo teria sido muito difícil.

Por outro lado, os colombianos vivenciaram por décadas “conflitos armados com grupos de guerrilheiros, em especial com as Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC), que provocaram mais de 220.000 mortes [a maioria civis], mais de sete milhões de vítimas e impediram o pleno desenvolvimento do país” (LAFUENTE, 2015). Essa situação e os problemas desencadeados por ela, fizeram com que diversas pessoas deixassem o país. Entre 2010 e 2016, a Polícia Federal brasileira registrou a entrada de 34.225 colombianos.

De acordo com o representante do ACNUR, “o início do diálogo de paz [que ocorreu há alguns anos] é importante, mas os colombianos continuam deixando o país porque não têm confiança de que o processo vai dar certo. Há muito ceticismo e a maioria acha que a situação não vai mudar radicalmente” (REIS, 2014). Dentre outros motivos, os colombianos e imigrantes de países membros e associados ao Mercado Comum do Sul (Mercosul) optam por migrar para o Brasil devido à possibilidade de entrar no país sem necessitar de visto e por se beneficiarem do Acordo sobre Residência para Nacionais dos Estados Partes do Mercosul, em vigor desde o início em 2009<sup>93</sup>.

A Bolívia tem enfrentado dificuldades nas esferas econômica, social e política. Esse contexto, junto a fatores como a existência de redes e comunidades bolivianas existentes no território brasileiro e facilidades de regularização, relacionadas a acordos como o de residência do Mercosul, estimulam a vinda destes ao Brasil. Historicamente, a imigração boliviana era predominantemente fronteiriça, mas recentemente adquiriu “novos contornos em sua distribuição no Brasil, com destaque para sua importância no cotidiano da metrópole paulista” (BAENINGER, 2012).

---

<sup>93</sup> Promulgado pelo Decreto nº 6975 de 07/10/2009.

Recentemente, o fluxo de imigração venezuelana também tem se destacado. Nos últimos anos, os venezuelanos, agora sob o governo de Nicolás Maduro, têm enfrentado uma profunda crise política e econômica. Esta situação se agrava com a redução dos preços do barril do petróleo, considerado a maior riqueza venezuelana (SANTOS; VASCONCELOS, 2016). Com o fechamento da passagem da Venezuela para a Colômbia, por ordens do presidente venezuelano, reduziram-se as opções de migração desta população (MELO, 2016).

Visando fugir do caos que tais situação acarretam, como “o racionamento de energia, as longas filas nos supermercados e o aumento da criminalidade [que] aumentaram o descontentamento social, os protestos e saques”<sup>94</sup>, muitos venezuelanos têm vindo para o Brasil. Em 2017, por exemplo, foi registrada a entrada de mais de 40 mil venezuelanos no país (EFE, 2018). Mesmo assim, é importante frisar que o Brasil não é o principal destino desta população. A nível regional antes estão países como Colômbia, Equador e Chile e, a nível extrarregional, os Estados Unidos e a Espanha (OIM, 2017; PASSARINHO, 2018).

Além das condições descritas por Nicolao (2008), citadas na introdução, podemos apontar outros aspectos que estimularam a chegada crescente de imigrantes intrarregionais. Dentre estas temos o crescimento econômico brasileiro<sup>95</sup> no período estudado (2010-2016), acompanhado da demanda do mercado de trabalho por mão-de-obra, maior estabilidade política e melhores condições sociais, em relação aos países de origem dos principais fluxos migratórios, o papel do país como potência emergente e as propagandas relacionadas ao fato de sediar grandes eventos, como a Copa do Mundo e as Olimpíadas, tornaram o Brasil um polo de atração para novos fluxos migratórios. Paralelamente, temos elementos como o fato do Brasil fazer fronteira com alguns destes países, além de participar de processos de integração regional ou acordos bilaterais e multilaterais.

---

<sup>94</sup> Ibidem.

<sup>95</sup> De 2010 a 2016 o PIB brasileiro cresceu cerca de 60% (IBGE, 2017).

### 3 LEGISLAÇÃO BRASILEIRA NO CONTEXTO MIGRATÓRIO

Antes da aprovação da Nova lei de Migração (Lei 13.445/2017), a legislação brasileira era o Estatuto do Estrangeiro (Lei 6.815/1980), aprovada no final da ditadura e considerada “uma lei autoritária e com uma visão do migrante muito perpassada pela ideologia de segurança nacional” (ASSIS, 2018, p. 610). Nas últimas décadas, tivemos avanços como a regularização de estrangeiros e progressos também relacionados à “aspectos humanitários, proteção, livre circulação dos trabalhadores do Mercosul” (OLIVEIRA, 2017). Porém, estes não foram capazes de atender as demandas do atual contexto migratório.

Em 2013, foi proposto o Projeto de Lei do Senado 288, elaborado com o auxílio de “representantes de órgãos do governo e instituições internacionais, parlamentares, especialistas, acadêmicos convidados [...] [além de] audiências públicas com ampla participação da sociedade civil através de entidades sociais, ONGs” (ASSIS, 2017, p. 617). Em 2017, após 20 vetos, este Projeto de Lei foi sancionado pelo presidente Michel Temer, substituindo então a Lei n. 6.815/80 e a Lei n. 818/49<sup>96</sup>. Sendo que, apesar dos vetos, esta Lei pode ser considerada como um avanço na questão migratória (ASSIS, 2018; OLIVEIRA, 2017). Dentre estes avanços, Assis (2018) aponta como principais conquistas:

- A abordagem da migração a partir da noção de direitos humanos, a não criminalização das migrações e o combate a xenofobia;
- A nova lei facilitou o processo de obtenção de documentos para legalizar a permanência do imigrante no Brasil, bem como o acesso ao mercado de trabalho regular e serviços públicos;
- Os imigrantes não podem mais ser presos por estarem de modo irregular no país;
- Permite aos imigrantes que se manifestem politicamente, para fins pacíficos, associando-se a reuniões políticas e sindicatos;
- Como se trata de uma lei de migração a lei aborda também os brasileiros que vivem no exterior, essa é uma conquista importante para os brasileiros que vivem fora do país;
- A nova lei é muito clara no repúdio expresso à discriminação e a xenofobia;
- A política de vistos humanitários foi institucionalizada, dessa forma se consolida o visto humanitário (diferente de refúgio), que atualmente

---

<sup>96</sup> A Lei n. 818/49 tratava da aquisição, perda e reaquisição da nacionalidade brasileira.

só é dado de forma extraordinária, a haitianos e venezuelanos” (2018, p. 619, sublinhado da autora).

Entretanto, é preciso acompanhar a implementação dessas novas regras, observando se estas de fato estão sendo postas em prática. Dentre os desafios encontrados para a implementação desta lei, podemos citar a sua regulamentação, publicada em 2017, levando a Defensoria Pública da União a solicitar modificações na mesma, dado seu conteúdo e, mais recentemente, tivemos a Portaria nº 666 de julho de 2019, que dispõe sobre o impedimento de ingresso, a repatriação e a deportação sumária de pessoa perigosa ou que tenha praticado ato contrário aos princípios e objetivos dispostos na Constituição Federal.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Vemos então o papel do Brasil neste processo de aumento dos fluxos migratórios intrarregionais, ficando assim evidenciado que a importância do país como destino destes migrantes cresceu nestes últimos anos. Isto ocorre sem deixarmos de notar que, em âmbito regional, outros países, como a Colômbia e a Argentina recebem, em valores absolutos, mais pessoas.

Os efeitos das decisões tomadas por países do Norte, somados as interconexões entre países, como os acordos de integração e outras iniciativas que se promovem a nível regional, bem como os vínculos existentes entre as pessoas que fazem parte destes Estados, elementos culturais e as redes transnacionais, estimularam o aumento destes fluxos horizontais e intrarregionais.

Neste capítulo, também observamos que o crescimento da migração intrarregional no Brasil não ocorre apenas no *stock* de imigrantes, como mostra a pesquisa da OIM (2017), mas também no número anual de chegada destes grupos. Apesar disso, as proporções de crescimento referentes a estas duas formas de análise são consideravelmente distintas. Em relação a isso, o trabalho

também destaca a importância de diferentes análises metodológicas, o qual é dificultado, dentre outros fatores, devido à falta de coleta de dados para estes fins e de transparência com relação às informações arquivadas.

Estes novos fluxos confirmam uma tendência inaugurada no país desde os anos 80 e estão mudando o imaginário sobre as migrações no país, de se ver como receptor de fluxos Norte-Sul, especialmente europeus, a se enxergar como um país de chegada para outros coletivos, no marco dos fluxos Sul-Sul.

Por fim, é preciso notar que estas mudanças trazem consigo desafios para o Brasil em termos de acolhida e integração destes novos grupos, bem como da garantia de direitos aliada a não discriminação. Com isso, as esferas normativas e política do Estado necessitam ser modeladas, visando uma melhor adequação à atual situação.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ASSIS, G. A Nova lei de Migrações no Brasil: avanços e desafios. In: BAENINGER, Rosana (Org.), et al. Migrações Sul-Sul. Campinas, SP: Núcleo de Estudos de População —Elza Berquó – Nepo/Unicamp, 2018 (2ª edição), p. 609-23.

BAENINGER, R (Org.). Imigração Boliviana no Brasil. Campinas: Núcleo de Estudos de População-Nepo/Unicamp, 2012.

BAENINGER, R (Org.). et al. Migrações Sul-Sul. 2. Ed. Campinas, SP: Núcleo de Estudos de População —Elza Berquó — Nepo/Unicamp, 2018, p. 13-4.

BENGOCHEA, J.; SAUCEDO, S. Retos Metodológicos Para El Estudio De La Migración Intrarregional En América Del Sur. In: BAENINGER, R. (Org.), et al. Migrações Sul-Sul. 2. Ed. Campinas, SP: Núcleo de Estudos de População —Elza Berquó — Nepo/Unicamp, 2018 (2ª edição), p. 54-65.

BRASIL (2011). *Economia brasileira atrai estrangeiros e imigração aumenta 50% em seis meses*, Ministério da Justiça. Disponível em: <http://www.brasil.gov.br/economia-e-emprego/2011/11/economia-brasileira-atrai-estrangeiros-e-imigracao-aumenta-50-em-seis-meses>. Acesso em: 17 set. 2017.

BRASIL. Portaria N. 666 de 25 de julho de 2019. Ministério da Justiça e Segurança Pública/Gabinete do Ministro. Diário Oficial da República Federativa

do Brasil. Edição: 143, Seção: 1, Página, 166. Disponível em:  
<http://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-666-de-25-de-julho-de-2019-207244569>. Acesso em: 17 ago. 2019.

FARIA, M. Migrações internacionais no plano multilateral: reflexões para a política externa brasileira / Maria Rita Fontes Faria. – Brasília: FUNAG, 2015.

FGV – FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. Imigração como vetor estratégico do desenvolvimento socioeconômico e institucional do Brasil. Estudos Estratégicos sobre Políticas Públicas, 1. Rio de Janeiro, RJ, 2012.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Agência de Notícias. Série histórica do PIB brasileiro, 2017. Disponível em:  
[https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/media/com\\_mediaibge/arquivos/7531a821326941965f1483c85caca11f.xls](https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/media/com_mediaibge/arquivos/7531a821326941965f1483c85caca11f.xls). Acesso em: 10 abr. 2018.

LAFUENTE, J. *Colômbia: uma potência emergente na América Latina*, 2015. Disponível em:  
[http://brasil.elpais.com/brasil/2015/09/25/economia/1443187822\\_806022.html](http://brasil.elpais.com/brasil/2015/09/25/economia/1443187822_806022.html). Acesso em: 10 abr. 2017.

LUSSI, C. “Teorias da mobilidade humana”. In : DURAND, J.; LUSI, C. Metodologia e Teorias no Estudo das Migrações. Paco Editorial: 2015. New York : Routledge, 3 Ed., 2015. Cap. 2, p. 43-112.

MELO, E. *Venezuelanos no Brasil*. G1, Globo, 2016. Disponível em:  
<http://especiais.g1.globo.com/rr/roraima/2016/venezuelanos-no-brasil/>. Acesso em: 17 nov. 2017.

NICOLAO, J. *Migración Internacional Y Políticas Migratorias: Estudio sobre las migraciones limítrofes hacia Argentina, y las políticas públicas implementadas por el gobierno de Néstor Kirchner (2003-2007)*. Tese de doutorado - Facultad de Ciencias Humanas de la Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires, 2008.

OIM – Organización Internacional para las Migraciones. Informe Migratorio Sudamericano nº 1, 2017. Tendencias Migratorias En América Del Sur. Disponível em:  
[https://robuenosaires.iom.int/sites/default/files/Documentos%20PDFs/Informe\\_Tendencias\\_Migratorias\\_América\\_del\\_Sur\\_N1\\_SP.pdf](https://robuenosaires.iom.int/sites/default/files/Documentos%20PDFs/Informe_Tendencias_Migratorias_América_del_Sur_N1_SP.pdf). Acesso em: 25 jun. 2019.

OLIVEIRA, A. Nova lei brasileira de migração: avanços, desafios e ameaças. Revista brasileira de estudos população v. 34, n. 1, São Paulo, jan./abr., 2017.

PASSARINHO, N. *Brasil recebe apenas 2% dos 2,3 milhões de venezuelanos expulsos pela crise*, 2018. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-45251779>. Acesso em: 11 jun. 2019.

PEREIRA, P. *Brasil vira Meca para mão de obra imigrante*, O Estado de S. Paulo, 2011. Disponível em: <http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,brasil-vira-meca-para-mao-de-obra-imigrante,800496>. Acesso em: 18 jul. 2019.

PORTELA, Ê.; SCHWINN, S. Elementos para (Re)Pensar a Mobilidade Humana: Globalização, Novos Fluxos Migratórios e Políticas Públicas. In: BAENINGER, R. (Org.), et al. *Migrações Sul-Sul*. 2. Ed. Campinas, SP: Núcleo de Estudos de População —Elza Berquó|| – Nepo/Unicamp, 2018, p. 700-11.

PUC- Pontifícia Universidade Católica. Teses abertas, 2014. Capítulo 3: A "Era da Migrações" e suas transformações. Disponível em: [http://www2.dbd.puc-rio.br/pergamum/tesesabertas/1211354\\_2014\\_cap\\_3.pdf](http://www2.dbd.puc-rio.br/pergamum/tesesabertas/1211354_2014_cap_3.pdf). Acesso em: 15 jul. 2019.

REIS, Thiago. *Brasil tem hoje 5,2 mil refugiados de 79 nacionalidades*, 2014. Disponível em: <http://g1.globo.com/mundo/noticia/2014/04/brasil-tem-hoje-52-mil-refugiados-de-79-nacionalidades-diferentes.html>. Acesso em: 10 jul. 2019.

SANTOS, F.; VASCONCELOS, T. *Venezuelanos no Brasil: da crise econômica para a crise política e midiática*. Anais do XVII Encontro de História da Anpuh-Rio, 2016.

SOLÉ, C.; PARELLA, S.; CAVALCANTI, L. (coord.). *Nuevos retos del transnacionalismo en el estudio de las migraciones*. Documentos del Observatorio Permanente de la inmigración. Ministerio de Trabajo e inmigración, Madrid, 2008.

VILLARREAL, M. *Orientações recentes, desafios e potencialidades das migrações internacionais na América do Sul*. In: *Coletivo Migração Rio, A presença do migrante no Rio de Janeiro: o olhar dos imigrantes e refugiados*. Rio de Janeiro: Associação Scalabrini a Serviço dos Migrantes, 2017, p. 35-45.

# 14

## REFÚGIO E GÊNERO:

### Uma análise sobre o processo de integração de mulheres congolezas solicitantes de refúgio na cidade do Rio de Janeiro

Bruna Soares de Aguiar<sup>97</sup>

#### INTRODUÇÃO

O século XX foi marcado por dois principais conflitos, a I e a II Guerra Mundial, que geraram grande número de migrantes internacionais forçados (MENEZES e REIS, 2014). Durante a Primeira Guerra Mundial acreditava-se que o fluxo de deslocamento de pessoas de maneira forçada era um fenômeno temporário, e, assim, as soluções promovidas foram de caráter pontual e coletivo, ou seja, para determinada nacionalidade, por meio do desenvolvimento de marcos jurídicos para regular os direitos desses fluxos. No Pós-Segunda Guerra Mundial foi criado o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR), e, em 1951, foi promulgada a Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados, primeiro documento que definiu as características dos indivíduos refugiados e delimitou prerrogativas para que os Estados signatários recebessem esta população em seus territórios.

---

<sup>97</sup> Bacharela em Ciência Política (UNIRIO), Mestra em Sociologia (IESP/UERJ) e Doutoranda em Ciência Política (IESP/UERJ). Pesquisadora nos grupos LabMundo e Grisul. Contato: [brusoaresaguiar@gmail.com](mailto:brusoaresaguiar@gmail.com).

Com o passar dos anos e o contínuo crescimento do número de refugiados, as organizações internacionais criaram novos marcos jurídicos regionais que englobam as mais variadas causas para migração forçada, e alguns países implementaram legislações próprias para agenda em âmbito doméstico. No caso brasileiro, o período da ditadura militar (1964-1985) foi um momento com grande expressividade do recebimento de migrantes forçados, e o Governo Federal manteve a atuação na agenda de refúgio restrita aos marcos legais da Convenção de 1951 durante aquele momento. O país havia adotado a reserva geográfica que permitia apenas o recebimento de migrantes forçados europeus, e ia de acordo com os preceitos ditatoriais de que indivíduos oriundos de países latino-americanos<sup>98</sup> não eram refugiados (MENEZES e REIS, 2014). A alternativa buscada pelos refugiados latino-americanos, que vinham de países que também passavam por Ditaduras Militares e lá eram perseguidos por suas crenças e ideologias, foi a assistência da Igreja Católica, principalmente em São Paulo e Rio de Janeiro, através do estabelecimento de redes de acolhimento temporário. Este trabalho foi desenvolvido majoritariamente pela Cáritas Arquidiocesana do Rio de Janeiro.

A Cáritas foi e ainda é uma instituição fundamental no desenvolvimento de políticas e legislação para a população refugiada no Brasil. A legislação brasileira foi elaborada a partir de iniciativa da Igreja e do ACNUR, que redigiram o texto aprovado pela Câmara dos Deputados em 1996, e sancionado no governo de Fernando Henrique Cardoso. A Lei 9.474/97 definiu, além das categorias solicitante de refúgio e refugiado, a criação do Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE), órgão da Administração Pública Federal a quem compete a implementação do ritual de concessão do refúgio no país. A legislação delimita também que o Comitê Nacional deve supervisionar ações para

---

<sup>98</sup> Nesta época, os países vizinhos da América Latina também passavam por momento político de ditadura, o que gerou um fluxo de migrantes intenso para o Brasil (BARRETO, 2010).

integração local e acolhimento desses indivíduos junto a organizações da sociedade civil.

Assim, no escopo deste capítulo, e a partir de Dissertação<sup>99</sup> desenvolvida no Mestrado em Sociologia no IESP/UERJ, nos debruçaremos sobre a perspectiva da sociologia da migração forçada, de modo a contribuir para estudos que analisem as dinâmicas sociais da agenda de refúgio brasileira a partir da observação do trabalho desenvolvido pela Cáritas do Rio de Janeiro (a partir de agora CARJ).

Castles (2003) propõe que os fluxos migratórios globais sejam considerados como pontos-chaves para as relações sociais, voltando o olhar para o migrante como indivíduo que se move no espaço social transnacional e inserido em dinâmicas sociais, devendo ir além dos marcos jurídicos engessados que limitam as análises e não percebem os indivíduos na realidade migratória como atores sociais. Escolhemos, portanto, estudar os efeitos dos rótulos e categorias na dinâmica social da migração forçada.

A rotulação pode visibilizar indivíduos, como no caso de rótulos como nome, gênero, raça, etc. Mas o processo de rotulação e categorização também pode ser compreendido como método que gera a invisibilidade de sujeitos a partir da construção de identidades burocráticas, que delimitam características abrangidas pela terminologia legal (WAUGH, 1930; WOOD, 1985; ZETTER, 1991; POLZER, 2008). Ao aplicar esse método no estudo de caso de solicitantes de refúgio atendidas pela CARJ, argumentaremos que as categorias possuem a vertente de redesenhar os espaços de agência dos indivíduos rotulados e categorizados, em que são rearticuladas identidades sociais e burocráticas. Ademais, compreenderemos também que as clivagens sociais influenciam nas experiências migratórias (VAN HEAR, 2010). A fim de estudar um grupo local,

---

<sup>99</sup> Dissertação “Migração Forçada: uma análise da rearticulação de relações sociais de mulheres congolezas na cidade do Rio de Janeiro a partir da categoria solicitante de refúgio” aprovada em 2018 como pré-requisito para obtenção do título de Mestra em Sociologia pelo Instituto de Estudos Sociais e Políticos (IESP/UERJ), sob orientação do Professor Dr. Luiz Augusto Campos.

o trabalho será feito a partir das histórias de mulheres congolezas na cidade do Rio de Janeiro, atendidas pela Cáritas Arquidiocesana da cidade.

Assim, para a comprovação da hipótese de que as congolezas ressignificam suas identidades através da construção de redes sociais na cidade do Rio de Janeiro, consideraremos alguns princípios metodológicos importantes para o desenvolvimento desta análise. O principal deles será a interdisciplinaridade e, para tanto, utilizaremos bibliografia de outras áreas do conhecimento (MAISONAVE e SANMARTÍN, 2008; SERTÓRIO e SANTOS, 2012; ESCUDERO, 2016), sobretudo para compreensão das relações e redes sociais envolvidas no fluxo migratório de mulheres. Levaremos em conta também as narrativas de quatro congolezas solicitantes de refúgio atendidas pela CARJ, por meio de entrevistas semiestruturadas realizadas durante o ano de 2017.

## **1 DINÂMICA SOCIAL DA MIGRAÇÃO FORÇADA**

No que diz respeito especificamente à sociologia dos processos de migração forçada ou refúgio, uma das premissas para a investigação do tema passou a ser a que trabalharia a migração como uma meta-disciplina, reunindo as diferentes perspectivas disciplinares para compreensão geral das dinâmicas sociais da migração forçada (CASTLES, 2003). A Escola de Chicago trabalhou com foco na integração social, abrindo caminho para as abordagens transnacionais e o estudo sociológico da migração forçada contribuiu com unidades de análise no nível micro- sociedade local, meso- regional e macro- global, considerando de maneira conjunta a perspectiva individual, familiar, da comunidade, organizações, Estado-Nação e sistema mundial (STEPPUTAT e SORENSEN, 2014). As teorias centradas em abordagens microsociológicas têm como foco as razões que levam o indivíduo a migrar e à tomada de decisão,

considerando não apenas fatores econômicos, mas também familiares, bem como o caráter individual ou coletivo da decisão (RICHMOND, 1988).

Sepputat e Sorensen (2014) explicitam as questões sociológicas clássicas que influenciaram os estudos da migração forçada e que se dividem em três grupos: questões de categorização e rotulagem, processos de integração e cidadania e as categorias analíticas de gênero, classe e etnia. Nas categorias analíticas de gênero, classe e etnicidade, o esforço é no sentido de relacionar as transformações sociais a nível micro com aquelas de nível macro, delimitadas principalmente pela Convenção de 1951 (CASTLES, 2003). Os estudiosos que se dedicam ao nível micro das relações sociais da migração forçada indicam relações de gênero e familiares como centrais na experiência de refúgio, desde o processo de saída do país de origem, quando membros de uma mesma família realizam rotas diferentes, até as modificações das funções familiares de cuidado, proteção e suporte no país de destino. Stepputat e Sorensen (2014) denominam de “efeitos diferenciados” as consequências específicas que a migração forçada tem em membros da família, quase sempre oriunda da forma como a migração impacta de modos distintos em diferentes categorias sociais.

Vale notar que esses efeitos diferenciados, provenientes das múltiplas interações entre categorias e rótulos sociais, refletem também como o Estado e as instituições operam com tais rótulos, o que influencia diretamente na dinâmica social micro que esses migrantes estabelecem no país receptor. A categorização de pessoas em grupos enfatiza determinadas características, e, portanto, torna invisíveis aqueles indivíduos que não as possuem (POLZER, 2008). Uma consequência observada em campo por Polzer (2008) é que a categorização burocrática congela o grupo no tempo, através dos critérios de elegibilidade dos documentos, e avança como se os grupos categorizados fossem possuir sempre as mesmas características. Por isso, uma das questões a serem ponderadas no estudo de migrações é que as pessoas movem de categorias.

Categorias institucionais fazem isso (congelam os categorizados no tempo) criando um conjunto de critérios documentados que voltam ao passado e encaminham-se para o futuro como se o grupo categorizado sempre tivesse sido e sempre será o mesmo. As categorias sociais, embora mais flexíveis na forma como se deslocam através do tempo, também tendem a construir um mito de imutabilidade em torno das características que a categoria possui no momento presente. (POLZER, 2008, p.493. Tradução Nossa.)<sup>100</sup>

De acordo com Zetter (1991) os rótulos são considerados a partir de estatutos jurídicos reconhecidos internacionalmente, e creditados por agências encarregadas de salvaguardar os interesses dos indivíduos rotulados. Assim, nesta perspectiva, os indivíduos refugiados estão imersos em um universo institucionalizado de Organizações Não Governamentais, agências intergovernamentais e governos, que existem a partir de uma estrutura desenvolvida para fornecer assistência de emergência.

O autor sugere que a lacuna dos rótulos está exatamente na sua funcionalidade, uma vez que os interesses burocráticos são as medidas suficientes para as definições dos termos rotuladores. O processo de formação da identidade burocrática é descrito como desenvolvimento de estereótipos, que permeiam circunstâncias de desagregação, padronização e formulação de categorias de corte claro (ZETTER, 1991). Na estrutura institucional, essas particularidades têm poder, pois a rotulagem define o grupo de “clientes” e delimita o conjunto de necessidades assumidas, em consonância aos aparelhos de distribuição adequados. Neste sentido, a rotulagem é compreendida como um processo de designação, não é participativo porque envolve julgamento e distinções, sendo assim uma atividade burocrática, sugerindo neutralidade. Na

---

<sup>100</sup> No original: “Institutional categories do this by creating a documented set of criteria which then reach back into the past and forward into the future as if the categorized group had always been and will always be the same. Social categories, while more flexible in how they shift through time, also tend to construct a myth of immutability around whatever characteristics the category currently holds” (POLZER, 2008, p. 493).

assistência aos refugiados, pela derivação humanitária, esta neutralidade sob o rótulo é praticamente intrínseca (ZETTER, 1991).

Concordamos com Zetter que não há a participação do indivíduo na construção das categorias burocráticas, e que de fato é um processo de designação. Mas na pesquisa de campo que realizamos em 2017, pudemos observar que os indivíduos, em certa medida, participam da adequação dos significados do rótulo no processo de integração com as organizações da sociedade civil, sendo uma categorização social (POLZER, 2008). O processo de rotulação, como posto por Zetter (1991), acontece através de um aparato institucional, com diversas organizações e o próprio governo. O que vimos no caso das congolezas na cidade do Rio de Janeiro é que na categorização burocrática o indivíduo rotulado não tem como influir no processo de definição do rótulo, apesar de buscar ser categorizado de modo a obter alguns direitos que compõem a característica da categoria, após a categorização burocrática a relação se modifica. Identificamos que na categorização social há uma troca, os sujeitos rotulados têm como, se não influenciar de fato, sugerir mecanismos para lidar com os rótulos e de alguma maneira rearticular suas identidades. As categorias e os rótulos burocráticos ganham significado fora das instituições, e, assim, podem ser negociados pelos atores sujeitos a ela na categorização social.

O termo refugiado faz com que os sujeitos tenham de lidar com o dilema das políticas criadas a partir dos significados do rótulo, e tais políticas se propõem a integrar e criar independência. Mas Zetter (1991) delimitou que, no caso por ele estudado, sustentam a dependência e a diferenciação, ou seja, os rótulos podem acentuar características que procuram reduzir e algumas políticas acabam por gerar relações de dependência (ZETTER, 1991). Acreditamos que este efeito observado pelo autor ocorre em razão do estreitamento das relações dos indivíduos rotulados com as instituições que os rotulam. Em nosso estudo percebemos esta dinâmica, mas não como dependência, na categorização institucional o poder de agência é contido pela identidade burocrática, enquanto

que na categorização social as identidades são rearticuladas a partir da presença dos refugiados em organizações da sociedade civil.

Como sugerido pelos autores (ZETTER, 1991 e POLZER, 2008), os processos de rotulação e categorização podem ser de diversos tipos. Por isso é necessário identificar com quais categorias o estudo está lidando e suas funcionalidades para assim compreender seus efeitos. Em nossa pesquisa, identificamos a categorização burocrática e a social, e consideramos que os migrantes, em geral, não são indivíduos isolados reagindo aos estímulos de uma burocracia, mas seres sociais que buscam melhores resultados para si, sua família e comunidade (CASTLES, 2003).

A fim de compreendermos os resultados dos rótulos e categorias para as famílias e comunidades, ponderamos que as terminologias englobam indivíduos com características distintas. Fizemos um recorte de gênero e etnia, pois o estudo com mulheres congolezas se deu justamente pela observação de que os rótulos/categorias vão estreitar junto às instituições as relações sociais dessas mulheres migrantes em determinados aspectos das suas vidas, permitindo a rearticulação das identidades nas redes relacionais.

## **2 GÊNERO E MIGRAÇÃO FORÇADA**

Anthias (1998) argumenta que as categorias são realidades sociais, e que devemos levar em consideração a experiência, a intersubjetividade, a organização e as formas representativas para entendermos como elas se constituem e modificam. As relações de gênero demarcam fronteiras entre os grupos étnicos pois resultam de aspectos culturais específicos, entendemos que etnia denota atribuições particulares de uma determinada população derivada do mesmo ponto de origem, com histórias e experiências semelhantes. E raça, além da compreensão relativa à cor de pele, têm caráter cultural e territorial demarcador de categorias (ANTHIAS, 1998).

Em relação especificamente ao gênero no fluxo migratório, Peres e Baeninger (2012) acrescentam que a migração feminina não é compreendida como fluxo composto apenas por mulheres, e sim como grupo de distinções sociais que faz com que as trajetórias e estratégias mobilizadas pelas mulheres sejam diferentes daquelas dos homens. Portanto, a migração forçada gera aspirações específicas às mulheres (EL-BUSHRA, 2000). Ao aprofundar a análise, especificamente no campo da migração internacional, Boyd e Grieco (2003) delimitaram que a variável gênero deve ser considerada em três estágios do fluxo migratório.

O primeiro é denominado pré-migração, e tem relação com os papéis de gênero e exercício do poder entre homens e mulheres nos países de origem. Em alguns casos pode haver um contexto de subordinação feminina em relação a autoridade masculina, e/ou a família quem atribuí os papéis das mulheres e determinam o incentivo relativo à migração através do controle dos recursos que podem apoiar ou desencorajar o fluxo migratório. Certas características relativas ao país de origem, de maneira macro, também podem vir a influenciar o fenômeno migratório e assim interagir com relações de gênero e posição das mulheres no processo de tomada de decisão. Boyd e Grieco (2003) destacaram algumas possibilidades: a situação econômica do Estado, a capacidade do governo de oferecer infraestrutura, a presença ou ausência de sistema de migração estabelecido com outras áreas. Na realidade da migração forçada, entendemos que as formas correntes de rotulagem/categorização por parte de agências internacionais e governos, como a existência de grave violação dos direitos humanos, perseguição política, incapacidade dos Estados em garantir a segurança dos indivíduos etc., têm importante papel neste processo.

O segundo momento é o cruzamento de fronteira, relativo as políticas migratórias do país de origem e de destino, estratégias migratórias, acesso de mulheres ao mercado de trabalho (BOYD e GRIECO, 2003). As autoras assinalam o fato da Convenção de 1951 delimitar quem pode ou não ser considerado

refugiado- mais uma vez a rotulagem/categorização influenciando as experiências individuais no fenômeno social migratório. A definição de migrante leva em consideração a incorporação e participação do sujeito em um sistema transnacional de relações sociais, que envolvem desde rótulos e categorias, até a formação de redes sociais comunitárias (MAISONAVE e SANMARTÍN, 2008).

O terceiro estágio demarcado é o pós-migratório (BOYD e GRIECO, 2003), em que ocorre o impacto da presença de mulheres no fluxo migratório, no mercado de trabalho do país receptor e no status que assumem na família e domicílio ao chegarem a um novo lugar. As mulheres vivenciam experiências diferentes, principalmente no mercado de trabalho, porque frequentemente são segregadas em ocupações do cuidado, como tarefas domésticas, e mesmo aquelas qualificadas podem ter experiências distintas, marcadas pelo gênero (BOYD e GRIECO, 2003). Assim, os resultados da integração podem ser influenciados por três fatores, a capacidade do país receptor de integrar, padrões de incorporação no mercado de trabalho e o impacto da migração sobre homens e mulheres.

Percebemos que as características apresentadas pelas autoras nos diferentes estágios migratórios são espaços para a rearticulação das identidades, a partir dos rótulos e categorias. O que acontece é articulação de condições estruturais (mercado de trabalho, por exemplo) com características individuais dos atores (estrutura familiar, por exemplo), e fatores econômicos e culturais do país de destino (MAISONAVE e SANMARTÍN, 2008).

Outras perspectivas de análise sobre gênero no fenômeno migratório dizem respeito às redes sociais estabelecidas pelos migrantes. Estas abarcam aquilo que autores da sociologia da migração forçada (CASTLES, 2003; VAN HEIR, 2010) apontam como necessidade de observar as dinâmicas sociais. Em estudos específicos quanto a redes sociais formadas por mulheres, vimos que as mulheres estabelecem relações entre si, com o grupo de mesma nacionalidade e com organizações da sociedade civil. O interesse aqui é delimitar os elementos, refletindo que muitas vezes são estabelecidos pela necessidade de integrar na

sociedade de acolhida a partir de rótulos e categorias sociais que viabilizam a rearticulação das identidades femininas.

De acordo com Sertório e Santos (2012), as redes sociais são imprescindíveis para a compreensão dos fluxos migratórios, e os indivíduos que saem do lugar de origem, aqueles que permanecem e os que acolhem estão envolvidos em uma “rede social de relações, muitas vezes pré-estabelecidas” (2012, p. 4). Alguns trabalhos (SERTÓRIO e SANTOS, 2012; SANTOS e MESQUITA, 2017) citando Durham (1984), delineiam que na migração não há desintegração das relações sociais primárias, que mesmo com o rompimento das estruturas relacionais do lugar de origem em razão do movimento de saída, o que acontece é um rearranjo de relações primárias no local de acolhida. Sertório e Santos (2012), lançam luz sobre o mercado de trabalho e moradia, e como as redes sociais entre as mulheres atuam nesta questão. Para as autoras, as mulheres estão descapitalizadas para conseguir alugar uma casa, e ao chegar no local de destino sem emprego, acabam por se estabelecerem na casa de parentes ou amigas, conformando uma relação de troca recíproca. Assis (2007) coloca que as principais relações construídas são justamente aquelas que têm como base o parentesco, amizade e a origem comum, fortalecidas através da interação em associações voluntárias.

Além desses fatores, há o protagonismo de mulheres migrantes ao observar seus papéis na construção de redes sociais locais que levam a um determinado fortalecimento identitário (ESCUDERO, 2016). Assumindo que no país receptor as identidades culturais, étnicas, sociais do imigrante acabam por ser reforçadas em certas medidas, Escudero (2016) mobiliza o conceito de “identidade diaspórica”, que seria resultado de características da terra natal, de acolhida, e experiência de vida do imigrante, reproduzidos em movimentos circulares localizados no interior das representações. Este “conjunto informal de expectativas mútuas” é o que chamamos de restabelecimento das relações sociais, entendemos que estas relações acontecem através da rearticulação das

identidades, que se formam quando há um contato com o novo, que as delimita como “Outro”. Os vínculos entre as mulheres de mesma nacionalidade, no país de destino, se dão a partir do que é diferente.

As redes sociais são resultado da necessidade de lidar com situações de instabilidade econômica, emocional e jurídica. De acordo com Velasco (2006), o tecido social é perfilado na organização da própria comunidade de destino de modo a responder a padrões culturais das sociedades de origem. Em nosso estudo de caso, as categorias que unem as mulheres congolezas na cidade do Rio de Janeiro, além de gênero e país de origem, são também estado civil e rearranjo familiar, mas com características distintas daquelas delimitadas pela autora: apesar de casadas, estão independentes de homens migrantes.

Por fim, o esforço feito nesta sessão foi delimitar, por meio da bibliografia apresentada, a perspectiva de gênero no fenômeno migratório. Se assim como Anthias (1998), pensarmos que gênero e etnia são formas de categorização, temos que levar em consideração o contexto específico em que as mulheres estão inseridas na sociedade e como constituem redes sociais a partir da rotulação como migrantes forçadas.

### **3 SOLICITANTES DE REFÚGIO CONGOLESAS NO RIO DE JANEIRO: REARTICULAÇÃO DAS IDENTIDADES**

Durante a pesquisa de campo, em 2017, observamos que as relações familiares eram mobilizadas de forma recorrente pelas solicitantes de refúgio. No processo de revisão bibliográfica percebemos que, de maneira não intencional, havíamos conversado com um grupo de mulheres que compartilhavam uma mesma categoria. Nosso estudo de caso foi realizado com mulheres congolezas casadas, e esses sujeitos possuem características que especificavam seus espaços de agência na República Democrática do Congo (RDC).

A categorização como solicitantes de refúgio transformou essas relações quando as mulheres chegaram ao Brasil. No momento em que cruzaram a

fronteira brasileira elas passaram a recorrer à categorização como forma de garantias de direitos, além disso, tiveram sua identidade social modificada: as congoleesas entrevistadas passaram a desempenhar papel de chefes de família, visto terem realizado a migração desacompanhadas dos maridos. O que gerou um longo período de reagrupamento familiar, resultando em uma necessidade de rearranjo das relações familiares.

Compreendemos, a partir das narrativas das quatro congoleesas entrevistadas, que as famílias influenciaram em seus processos migratórios, na mesma medida em que o fenômeno migratório exerceu influência na necessidade de nova estrutura do núcleo familiar e suas dinâmicas. **N.**<sup>101</sup> por exemplo, realizou a migração forçada acompanhada dos filhos, sem o marido que seguiu para outro país. Caso semelhante ao de **Z.** e **E.**, mas esta última não trouxe todos os filhos. Nestes três casos as mulheres assumiram a condição de chefe de família quando chegaram no Brasil. **A.** também é mãe, mas não migrou com os filhos. Atualmente **A.** mora com uma amiga, o que revela uma dissolução familiar, e um reagrupamento a partir das condições do país de destino. Elas se tornaram atores principais do provimento familiar, para além da esfera do cuidado, em relação à educação e alimentação dos filhos.

Outro fator que a migração forçada influenciou no núcleo familiar é quanto ao processo decisório. Como colocado pela revisão bibliográfica de gênero e refúgio, as relações de poder entre homens e mulheres na estrutura familiar no país de origem favorecem ou não a migração de um determinado membro da família. De acordo com **N.**, solicitante de refúgio congoleesa assistida pela CARJ, sua saída do Congo aconteceu em razão do aumento dos conflitos na região onde morava (e após tropas do governo invadirem a sua casa). O processo de decisão da saída partiu do pai dela, entendemos que as decisões não são tomadas inteiramente por uma única pessoa, mas os papéis desempenhados por

---

<sup>101</sup> De acordo à ética no desenvolvimento de pesquisas envolvendo às migrações forçadas, optou-se por manter o anonimato das entrevistadas.

homens e mulheres na estrutura familiar vão encorajar ou não o fluxo migratório feminino (BOYD e GRIECO, 2003). No caso de E., também solicitante de refúgio congolês na CARJ, a decisão de migrar foi do marido, e a forma como descreveu sua dinâmica familiar demonstrou que as principais decisões no núcleo familiar eram tomadas por ele.

As quatro congoleesas com quem conversamos na CARJ faziam parte de um mesmo lugar social, composto por categorias estabelecidas pela sociedade do país de origem: mulheres, casadas, mães, trabalhadoras. Mas essas categorias refletiram de formas distintas no processo decisório da migração forçada. Apesar de estruturas familiares semelhantes na origem, cada mulher teve um espaço de agência no processo decisório para saída do Congo. Enquanto que E. e N. tiveram menor influência na decisão, Z. a fez de modo compartilhado e A. foi mais autônoma, em razão das condições do conflito em sua região.

Ainda que o Brasil não tenha sido a primeira opção das entrevistadas, a existência de conhecidos e/ou pessoas da mesma nacionalidade no país, e a conformação de um fluxo migratório com suas respectivas redes, é elemento essencial e que consideramos no processo de investigação. Na cidade do Rio de Janeiro existe uma comunidade congolês consolidada, com contínua chegada de pessoas. Podemos refletir que há, em certa medida, um efeito de “chamada” de pessoas (por diversas razões), que tem permitido a formação de uma comunidade estável de indivíduos congoleeses na cidade.

Quando recebidas pela CARJ, as congoleesas passaram por entrevistas com os setores de acolhimento, proteção e serviço social. Naquele momento foram observadas as características e condições de vida em que chegaram ao Brasil para serem concedidos os benefícios financeiros reservados à categoria social de extrema vulnerabilidade. É um trabalho investigativo que podemos nomear de autoconfirmação (POLZER, 2008), porque as assistentes sociais buscam elementos nas narrativas sobre as condições sociais no país de origem que possam ser enquadradas na categoria social. Apesar desta categorização não ser

prescrita por documentos, e ter maior propensão a mutabilidade (POLZER, 2008), é seguido um roteiro por parte da CARJ para delimitar o grupo que receberá auxílio, visto a escassez de recursos que a organização possui. Para tanto, as características principais enquadradas nesta categoria são: gestantes, idosos, doentes e maternidade. Há uma rearticulação das identidades desses indivíduos, uma vez que tais características ganham novo significado a partir da categorização social de extrema vulnerabilidade, ampliando o espaço de agência dos sujeitos vulneráveis através do acesso a recursos.

Tanto Z. quanto E. chegaram à cidade do Rio de Janeiro grávidas de dois meses, e com filhos. N. chegou a CARJ com filhos pequenos. Das entrevistadas apenas A. não migrou acompanhada dos filhos, o que modificou sua categorização social relativamente à que recebia no Congo quando estava com os filhos. As três mães, acompanhadas dos filhos, receberam o benefício concedido pela CARJ em parceria com o ACNUR. Z. e E., após o fim da ajuda financeira, passaram a receber o Bolsa Família.

O processo de categorização social realizado pela Cáritas facilita o acesso das mulheres recém-chegadas na cidade do Rio de Janeiro a políticas públicas desenvolvidas para nacionais. Em razão da vulnerabilidade dessas pessoas, a CARJ auxilia no requerimento de benefícios do Governo Federal, acesso à hospitais e clínica da família. E, junto ao ACNUR, desenvolve atividades de conscientização sobre os direitos que possuem na cidade. Outro fator de relevância para a vida das mulheres em “extrema vulnerabilidade” é o acesso a creches e escolas. E. disse que o que mais gosta é o fato dos filhos estudarem de graça, porque na RDC os colégios eram pagos.

É importante ressaltar que o acesso a estas políticas públicas ocorre a partir da identidade resultante da categorização burocrática, uma vez que o protocolo de solicitante e/ou Registro Nacional de Estrangeiro (RNE) - concedido aos categorizados como refugiados- garante o atendimento. Por isso, afirmamos ser um processo conjunto, a categoria social de vulnerabilidade assegura o auxílio

na CARJ, e a categoria burocrática o acesso efetivo às políticas para nacionais. Ao estarem em contato com a organização da sociedade civil, e receberem informações a respeito dos ganhos existentes com a rotulação do refúgio, o processo de negociação dessas mulheres passou a ser objetivando o rótulo definitivo. Neste ponto observamos uma mudança na dinâmica apresentada pela Sociologia dos Rótulos, uma vez que, os indivíduos rotulados passaram a buscar a categorização, e não a mobilizar mecanismos para lidar com o “desvio”. Ao invés de buscar formas de participar socialmente a partir do estigma, as congolezas entrevistadas buscam o rótulo como forma de integrar a sociedade.

Conforme percebemos ao longo da pesquisa, ao serem rotuladas internacionalmente como refugiadas, as mulheres congolezas tiveram que rearticular sua posição no núcleo familiar, e, ao chegar no Brasil e iniciar o processo de categorização burocrática, passaram a ocupar um espaço que não possuíam no país de origem. O fato de se tornarem chefes de família criou uma necessidade maior, na dinâmica social do refúgio, sobre o ingresso no mercado de trabalho e aprendizado do português, por exemplo. Entendemos que a categorização burocrática influi diretamente nas relações familiares e a partir destas novas necessidades surgem, e as mulheres rearticulam suas identidades e relações sociais com a CARJ.

A partir deste novo papel social, as mulheres se reorganizam de maneira coletiva, uma vez que suas experiências passaram a ser condicionadas pelas categorias que receberam. O que facilita a compreensão do fenômeno social de reconfiguração do papel feminino no âmbito familiar, no sentido de autonomia das congolezas. Entendemos que isto ocorre por meio da formação de redes, que são de dois tipos: entre as migrantes e com a CARJ.

Durante a pesquisa de campo percebemos dois tipos de redes: entre as solicitantes de refúgio e refugiadas, e outra com a CARJ, sendo esta fomentada pelos projetos da organização realizados pela frente de atuação de integração local. A rearticulação das relações sociais das mulheres acontece a partir das

identidades formadas na categorização burocrática, condicionadas pelos direitos que são garantidos pela legislação e documentação que recebem. Ao ingressarem na dinâmica social do fenômeno do refúgio as mulheres congolezas passam a lidar de maneira conjunta com questões de provimento familiar, moradia e criação dos filhos. Fator que confirma nossa percepção de que o movimento dessas mulheres é no sentido de serem rotuladas para integrarem a sociedade, e não de conviverem socialmente com o rótulo.

As congolezas entrevistadas conformam suas redes a partir da etnia, na qual são supridas as necessidades de moradia e estrutura familiar, e/ou junto com a comunidade brasileira nos bairros de Jardim Gramacho e Brás de Pina. Entre as congolezas a rede é favorecida pelo compartilhamento da origem e experiências migratórias, enquanto que com a comunidade carioca é referente a condição socioeconômica que as coloca em bairros mais afastados do centro da cidade e que demandam políticas públicas de assistência. Favorecendo o fenômeno que Sertório e Santos (2012) descreveram de que a descapitalização das mulheres migrantes limita o acesso à moradia, e outros serviços, fazendo com que estabeleçam uma relação de troca recíproca ao dividirem a casa.

Assim, entendemos também um processo de autonomização dessas mulheres quando afastadas do núcleo familiar tradicional (SERTÓRIO e SANTOS, 2012). O rearranjo das relações, fomentado pela categoria burocrática, faz com que as mulheres passem a ter um poder decisório maior sobre sua mobilização de estratégias. As redes começam a ser formadas justamente nos espaços vagos de atuação das instituições burocráticas, como no caso de moradia, visto os agentes sociais e governamentais do estado do Rio de Janeiro não disponibilizarem abrigo para esta categoria. As mulheres constroem suas próprias alternativas através das redes.

Na migração forçada é difícil manter as funções familiares de cuidado, proteção e suporte (STEPPUTAT e SORENSEN, 2014). Observamos que estas são compartilhadas com a CARJ, principalmente pelas mulheres, que tendem a

dependem por mais tempo dos tópicos de assistência da organização. A nova distribuição de poder no núcleo familiar gera demandas para as mulheres, no caso das entrevistadas, sendo as únicas da família na cidade, têm que tomar para si as responsabilidades econômicas e sociais (SERTÓRIO e SANTOS, 2012) e formular estratégias, a partir da situação particular, para se inserirem no novo contexto social. Essas estratégias são desenhadas a partir da convivência na CARJ e nos programas de integração social que a organização desenvolve, tendo em vista as características de estrangeiras e barreira idiomática que a categorização burocrática interpõe. Por outro lado, essas são as razões para que estabeleçam novas relações sociais e não fiquem isoladas.

O estudo das redes sociais de mulheres migrantes nos permite perceber as relações sendo rearticuladas entre grupos de mesma nacionalidade e com as organizações da sociedade civil. Isto ocorre pela necessidade de participar da sociedade de acolhida a partir da categoria de solicitante de refúgio. Os vínculos entre as mulheres congoleesas acontecem a partir do encontro com o diferente e com a rotina de frequentar a CARJ. Cada uma passa a desempenhar papel social de chefe de família, e rearticulam suas identidades a partir de etnia e gênero para ressignificar suas características e formar redes sociais. Os efeitos negativos que surgem por serem rotuladas como solicitantes de refúgio, e não como refugiadas, são minimizados na participação da rede, seja com a CARJ ou com outras mulheres, congoleesas ou não.

Desta forma, esperamos ter elucidado o fato de que a busca pela categorização como solicitante de refúgio, na cidade do Rio de Janeiro, faz com que as mulheres congoleesas se adaptem a um novo arranjo familiar, como chefes de família. E que a estratégia mobilizada pelas congoleesas é a formação de redes com outras categorizadas e/ou mulheres brasileiras que vivem no mesmo bairro, e com a CARJ. A categorização delimita o espaço de agência, e as congoleesas rearticulam suas identidades para se inserirem na sociedade receptora.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste capítulo buscamos demonstrar, através das experiências das congolezas, que o rearranjo da estrutura familiar redesenhado pelo fenômeno do refúgio exerce influência na participação social a partir da categorização como solicitantes de refúgio. A realidade de vida familiar dessas mulheres no país de origem é modificada a partir da migração forçada, e a posição que passam a assumir no novo núcleo familiar é resultado da busca pela categorização no fenômeno do refúgio.

Quando estão categorizadas na cidade do Rio de Janeiro, as ações dessas mulheres são ressignificadas. Na RDC todas trabalhavam, mas a responsabilidade do provimento da casa não era estritamente delas. O diferente grau de poder decisório nas famílias era determinado por uma tradição cultural e étnica na qual as relações de gênero resultam em uma responsabilidade masculina pela esposa e crianças. Ao ingressarem no fluxo migratório houve o reagrupamento familiar, que tem se estendido por longo período para algumas das entrevistadas. Nesta realidade, mobilizaram estratégias para se inserirem na sociedade brasileira, assim as relações sociais mudam a partir do processo de categorização como solicitante de refúgio.

A posição de chefe de família deu novo significado a necessidade de inserção no mercado de trabalho, e o fato de estarem sozinhas com as crianças influenciou, de acordo com as narrativas delas, na capacidade de conseguir emprego. Essas dinâmicas sociais fomentam a formação de redes entre as mulheres, desde congolezas que compartilham de experiências migratórias semelhantes, brasileiras que são vizinhas, e CARJ.

A nossa análise da migração forçada na perspectiva microssociológica fomentou a compreensão dos efeitos do refúgio como sendo manifestados no núcleo familiar. E, por conseguinte, a categorização burocrática como fenômeno que insere novas responsabilidades às mulheres. As congolezas passaram a

somar categorizações quando chegaram ao Brasil: são solicitantes de refúgio, chefes de família e encontram-se em extrema vulnerabilidade. Essas mulheres demandam informação, apoio e recursos através dessas categorias, favorecendo a formação de redes sociais, que no fluxo migratório são resultado de instabilidade econômica, emocional e jurídica. Ou seja, elas mobilizam estrategicamente a categoria.

Assim, as mulheres congolezas na cidade do Rio de Janeiro rearticulam suas relações sociais como solicitantes de refúgio a partir do rearranjo familiar, mobilizando estratégias de redes com outras categorizadas e com a Cáritas Arquidiocesana do Rio de Janeiro.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANTHIAS, Floya. Rethinking Social Divisions: Some Notes towards a Theoretical Framework. *The Sociological Review*, v. 46, n. 3, p. 505–535, 1998. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/10.1111/1467-954X.00129> Acesso em: 03 set. 2019.

ASSIS, Gláucia de Oliveira. Mulheres Migrantes no Passado e no Presente: Gênero, Redes Sociais e Migração Internacional. *Estudos Feministas*, Florianópolis, v. 15, n. 3, p. 745-772, 2007.

BOYD, Mônica; GRIECO, Elizabeth. Women and Migration: Incorporating Gender into International Migration Theory. Migration Policy Institute, Washington, 01 de março de 2003. Disponível em: <https://www.migrationpolicy.org/article/women-and-migration-incorporating-gender-international-migration-theory> Acesso em: 03 set. 2019.

CASTLES, Stephen. Towards a Sociology of Forced Migration and Social Transformation. *Sociology*, v. 37, n. 13, p. 13–34, 2003. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/0038038503037001384#articleCitationDownloadContainer> Acesso em: 03 set. 2019.

EL-BUSHRA, Judy. Gender and Forced Migration: Editorial. *Forced Migration Review*, n. 9, p. 4–7, 2000. Disponível em: <https://www.fmreview.org/sites/fmr/files/FMRdownloads/en/gender-and-displacement/elbushra.pdf> Acesso em: 03 set. 2019.

ESCUADERO, Camila. O Protagonismo de Mulheres Imigrantes na Construção de Redes Sociais para o Fortalecimento Identitário: O Caso das Brasileiras em Chicago (EUA). REMHU- Ver. Interdiscip. Mobil. Hum., Brasília, Ano XXIV, n. 48, p. 179-196, 2016.

MAISONAVE, Almudena Cortés; SANMARTÍN, Anna. La Dimensión Transnacional: Teoría y Practica In: SANZ, Luis Miguel Puerto et al (ed). La Construcción del Codesarrollo. Los Libros de la Catarata, Madrid, p. 49-63, 2006. ISBN: 978-84-8319-408-9.

MENEZES, Thais Silva; REIS, Rosana Rocha. Direitos Humanos e Refúgio: Uma Análise sobre o Momento Pós-Determinação do Status de Refugiado. Revista Brasileira de Política Internacional, v. 56, p. 144-162, 2013.

PERES, Roberta Guimarães; BAENINGER, Rosana. Migração Feminina: Um Debate Teórico e Metodológico no Âmbito dos Estudos de Gênero. Trabalho apresentado no XVIII Encontro de Estudos Populacionais (ABEP), Águas de Lindóia, SP, 2012.

POLZER, Tara. Invisible Integration: How Bureaucratic, Academic and Social Categories Obscure Integrated Refugees. Journal of Refugee Studies, v. 21, n. 4, p. 476-97, 2008.

RICHMOND, Anthony. Sociological Theories of International Migration: The Case of Refugees. Current Sociology, v. 36, n. 2, p. 7-25, 1988.

SANTOS, Mirian Oliveira; MESQUITA, Jacqueline Lobo. Observando o Lado Feminino da Migração: Mulheres Bolivianas no estado de São Paulo. Ambivalências, Revista do Grupo de Pesquisa Processos Identitários e Poder (GEPPIP), v. 5, n. 9, p. 172-194, 2017. ISSN 2318-3888. Disponível em: <https://seer.ufs.br/index.php/Ambivalencias/article/viewFile/5740/5863> Acesso em: 03 set. 2019.

SERTÓRIO, Lidiane Bruno; SANTOS, Mirian Oliveira. Relações entre Trabalho, Educação, Gênero e Migração, 2012. Disponível em: [http://www.estudosdotrabalho.org/anais-vii-7-seminario-trabalho-ret-2010/Lidiane Bruno Sertorio e Miriam de Oliveira Santos relacoes entre trabalho educacao genero e migracao.pdf](http://www.estudosdotrabalho.org/anais-vii-7-seminario-trabalho-ret-2010/Lidiane%20Bruno%20Sertorio%20e%20Miriam%20de%20Oliveira%20Santos%20relacoes%20entre%20trabalho%20educacao%20genero%20e%20migracao.pdf) Acesso em: 03 set. 2017.

STEPPUTAT, Finn.; SORENSEN, Ninna Nyberg. Sociology and Forced Migration. In: FIDDIAN-QASMIYEH, Helena et al (ed.) The Oxford Handbook of Refugee and Forced Migration Studies. p. 86-98, 2014. DOI: 10.1093/oxfordhb/9780199652433.013.0010

VAN HEAR, Nicholas. Theories of Migration and Social Change In: *Journal of Ethnic and Migration Studies*, v. 36, n. 19, p. 1531–6, 2010.

VELASCO, Mercedes Jarbado. *Senegaleses em Espanha. Conexiones entre origen y destino*. Ministerio de Trabajo y Assuntos Sociales. Subdirección General de Información Administrativa y Publicaciones. Gráficas Varona S.A. Espanha, 2006. ISBN-13: 978-84-8417-223-9.

WAUGH, Evelyn. *Labels, A Mediterranean Journey*, London. Harmondsworth, 1930.

WOOD, Geof. The Politics of Development Policy Labeling, In: *Development and Change*, v. 16, p. 347–73, 1985.

ZETTER, Roger. Labelling Refugees: Forming and Transforming a Bureaucratic Identity. *Journal of Refugee Studies*, v. 4, n. 1. p. 39–62, 1991.



O GRISUL (Grupo de Relações Internacionais e Sul Global) é um grupo de pesquisa da Escola de Ciência Política da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO), criado em 2014, com o objetivo de desenvolver pesquisas nas áreas de relações internacionais, política global e política externa, com um foco especial na perspectiva do Sul Global.

Com este primeiro livro coletivo de acesso livre, pretendemos visibilizar a riqueza, heterogeneidade e valor da produção acadêmica discente do GRISUL em três áreas de debate: América Latina, movimentos sociais e migrações. Nossa proposta é fortalecer e tornar visível a tradição que, a partir do Sul, luta por construir o seu próprio conhecimento do mundo.

Cientes da diversidade de estratégias, histórias, estilos, padrões de comportamento e de propostas de ação que marcam a atuação dos países e das populações do Sul e defensores da adoção de uma pluralidade de perspectivas teóricas e analíticas neste esforço coletivo de investigação, o conhecimento aqui apresentado visa gerar reflexões que nos façam avançar no entendimento da realidade de que somos objetos e sujeitos, que definimos aqui como *sulatinidades*. O que nos move são indagações que nos façam caminhar e, neste caminho, parafraseando o artista uruguaio Torres Garcia, o nosso norte é o Sul.