

REVISTA PERSPECTIVA

REFLEXÕES SOBRE A TEMÁTICA INTERNACIONAL

ISSN 2525-5258 ANO 15 JANEIRO/JUNHO 2022

UFRGS
UNIVERSIDADE FEDERAL
DO RIO GRANDE DO SUL

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
Reitor: Carlos André Bulhões Mendes
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
Diretora: Maria de Lurdes Furno da Silva
CURSO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS
Coordenadoria: Prof. Érico Esteves Duarte
CERI – CENTRO ESTUDANTIL DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS
Coordenadores: Lucca Medeiros da Silva, João Pedro Gedoz, Carolina Müller Klug de Assis Moreira
EDITORA-CHEFE: Profª. Analúcia Danilevicz Pereira
CONSELHO EXECUTIVO: Carolina Magagnin Wajner, Felipe Oliveira, Felipe Oliveira Fonseca, João Pedro Lopes Gonçalves, Natália Horst Bitencourt
CONSELHO CONSULTIVO: Analúcia Danilevicz Pereira (UFRGS), André Luiz Reis da Silva (UFRGS), André Moreira Cunha (UFRGS), Antônio Carlos Lessa (UnB), Carlos Schmidt Arturi (UFRGS), Eduardo Filippi (UFRGS), Érico Duarte (UFRGS), Fábio Morosini (UFRGS), José Miguel Martins (UFRGS), Luiz Dario Teixeira Ribeiro (UFRGS), Marco Aurélio Cepik (UFRGS), Marianne Wiesebron (Universiteit Leiden – Holanda), Manuel Loff (Universidade do Porto – Portugal), Miryam Colacrai (UNR – Argentina), Paulo Gilberto Fagundes Visentini (UFRGS), Pedro Cezar Dutra Fonseca (UFRGS), Ricardo Antônio Silva Seitenfus (UFSM).
CONSELHO EDITORIAL: Ana Júlia Possamai (CEGOV/UFRGS), Cláudia Wasserman (UFRGS), Diego Rafael Canabarro (UFRGS), Igor Castellano (UFSM), Kamilla Rizzi (UNIPAMPA), Lucas Kerr de Oliveira (UNILA), Lucas Pereira Rezende (UFSC), Luiz Augusto Faria (UFRGS), Maíra Baé Vieira (IFRS), Mamadou Alpha Diallo (UNILA), Marcos Aurélio Reis (UNISINOS), Rafael Balardim (UNIPAMPA), Rodrigo Perla Martins (FEEVALE),.
PARECERISTAS ad-hoc: Adriana Iop Bellintani (UFRGS), Ana Laura Anschau (UFRGS), Carolina Antunes Condé de Lima (UFSC), Cecília Pereira (UFRGS), Cintia Vieira Souto (UFRGS) Graciela de Conti Pagliari (UFSC), Guilherme Ziebell de Oliveira (UFRGS), Kimberly Digolin (UNIP), Leonardo Marmontel Braga (UFRGS), Luis Haroldo Santos (UFRGS), Marcelo Argenta Câmara (UFF), Marielli Prestes Bittencourt (UFRGS), Marília Bernardes Closs (UERJ), Rodrigo Stumpf González (UFRGS), Tatiana Vargas Maia (UFRGS)

CAPA: Natália Horst Bitencourt e Carolina Magnanin Wajner
EDITORAÇÃO e DIAGRAMAÇÃO: João Pedro Lopes Gonçalves e Felipe Oliveira Fonseca
APOIO: Pró-Reitoria de Graduação (PROGRAD/UFRGS) e Pró-Reitoria de Extensão (PROREXT).

Os materiais publicados na "Revista Perspectiva: Reflexões sobre a Temática Internacional" são de exclusiva responsabilidade dos autores. É permitida a reprodução parcial e total dos trabalhos, desde que citada a fonte.

Os artigos assinalados refletem o ponto de vista de seus autores e não necessariamente a opinião dos editores desta revista.

Revista Perspectiva: Reflexões sobre a Temática Internacional

UFRGS – Faculdade de Ciências Econômicas
CERI – Centro Estudantil de Relações Internacionais
Av. João Pessoa, 52, Campus Centro, CEP 90040-000, Porto Alegre – RS – Brasil.
Email: revistaperspectivari@gmail.com
Telefone: (051) 997219088 ou 3308-3311 (Ramal 3508)
https://seer.ufrgs.br/RevistaPerspectiva

DADOS INTERNACIONAIS DE CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO (CIP)

Revista Perspectiva: reflexões sobre a temática internacional / Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Ciências Econômicas, Centro Estudantil de Relações Internacionais. Ano 15, n. 28 (jan./jun. 2022) – Porto Alegre: UFRGS/FCE/CERI, 2008 -

Semestral. ISSN 2525-5258.

1. Relações exteriores: Política. 2. Relações internacionais. 3. Política internacional. 4. Cooperação internacional. CDU 327

Responsável: Biblioteca Gládis Wiebbelling do Amaral, Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS

SUMÁRIO

EDITORIAL

ARTIGOS

Operações de Paz da Organização das Nações Unidas: A Missão das Nações Unidas para a Estabilização no Haiti (MINUSTAH) e o Papel do Brasil como Peacekeeper.....9
Fernanda Menezes dos Santos
Maria Clara de Souza Dias
Matheus Felipe Moreira Zanetti

Do Talibã ao Talibã: O Retorno do Emirado Islâmico do Afeganistão.....28
Isabela Marcon Ciceri
Luiza Rodrigues Morais
Mariana Reali Vitola

Novíssima Dependência e Autonomia do Estado: Os Casos do Brasil e da Argentina (2003 - 2016).....55
Fabrizio Aveline

Analisando o Retorno no Fluxo às Avessas: Brasileiros Estudando Medicina na Bolívia e Paraguai.....72
João Alfredo Xavier

Sociedade Civil Global e os Direitos Digitais: A Emergência de Arranjos Institucionais no Âmbito da Governança da Internet a Partir do Caso Cambridge Analytica (CA).....88
Flávio Timar Rodrigues

Fake News enquanto Instrumento de Política Externa: Uma Perspectiva Construtivista do Caso Bolsonaro.....117
João Pedro Lisboa
Vitor Oliveira

Situação das Mulheres Refugiadas no Século XXI: O Caso do Afeganistão.....132
Ana Carolina Krause Paula

Resenha: EDWARDS, Sebastián. Left Behind: Latin America and the False Promise of Populism. The University of Chicago Press, 2010.....157
Gabriel Gavanski

SUMMARY

EDITORIAL

ARTICLES

The peace operations of the United Nations: the United Nations Mission for the stabilization of Haiti (Minustah) and Brazil's part as a peacekeeper.....9
Fernanda Menezes dos Santos
Maria Clara de Souza Dias
Matheus Felipe Moreira Zanetti

From Taliban to Taliban: The Return of the Islamic Emirate of Afghanistan.....28
Isabela Marcon Ciceri
Luiza Rodrigues Morais
Mariana Reali Vitola

Newest Dependency and Relative Autonomy of the State: the Cases of Brazil and Argentina (2003-2016).....55
Fabrizio Aveline

Analyzing the Return in Reverse Flow: Brazilians Studying Medicine in Bolivia and Paraguay.....72
João Alfredo Xavier

Civil Society and Digital Rights: The Emergence of Institutional Arrangements in Internet Governance Sphere from Cambridge Analytica Case (CA).....88
Flávio Timar Rodrigues

Fake News as a Foreign Policy Instrument: A Construvictivist Perspective of Bolsonaro Case.....117
João Pedro Lisboa
Vitor Oliveira

Situation of Refugee Women in the 21st Century: The Case of Afghanistan.....132
Ana Carolina Krause Paula

Review: EDWARDS, Sebastián. Left Behind: Latin America and the False Promise of Populism. The University of Chicago Press, 2010.....157
Gabriel Gavanski

Editorial

Os novos desafios enfrentados pela comunidade internacional em 2022 — a Guerra na Ucrânia, a recessão econômica mundial, a estabilização da pandemia da Covid-19, além de um contexto de grandes alterações tecnológicas e políticas — reforçam a importância medular das relações internacionais, da pesquisa e da divulgação científica nessa área.

Diante disso, a relevância da Revista Perspectiva: Reflexões sobre a Temática Internacional se faz presente mais uma vez com a publicação da sua 28ª edição. Apesar dos contratempos e do consequente atraso para a publicação da presente edição, a Revista Perspectiva continua firme em seu objetivo de contribuir com o estudo das relações internacionais, sempre primando pela promoção da pesquisa acadêmica, da ciência e da extensão em universidades federais brasileiras. O Conselho Executivo atual tem revisto alguns processos operacionais, de modo a facilitar a gestão da Revista. Esperamos retomar o calendário regular de publicações em breve.

A 28ª edição da Revista Perspectiva — organizada em oito artigos — conta com a contribuição de diversos autores em temáticas diversificadas que permeiam as relações internacionais. Em um âmbito mais ligado às tecnologias e às mídias digitais, temos dois artigos: um deles trata sobre o uso de fake news na política externa do governo Bolsonaro e o outro discute sobre sociedade civil global e os direitos digitais, analisando o caso da Cambridge Analytica. Outros dois artigos refletem sobre o contexto político e social do Afeganistão. O primeiro analisa a situação de mulheres refugiadas nesse país e o segundo disserta sobre o retorno do Emirado Islâmico ao Afeganistão, utilizando o modelo analítico "Análise das Análises ou Mosaico de Vozes".

Com um escopo mais regional, temos um artigo que reflete sobre os casos do Brasil e da Argentina no contexto da Novíssima Dependência, a partir da teoria do politólogo greco-francês Nicos Poulantzas. Além disso, há um texto sobre o fluxo migratório de estudantes brasileiros que estudam medicina em outros países, a exemplo da Bolívia e do Paraguai. A presente edição também conta com um artigo sobre a Missão das Nações Unidas para a Estabilização no Haiti (MINUSTAH) e o papel do Brasil como Peacekeeper nessa operação. Por fim, uma resenha do livro Left Behind: Latin America and the False Promise of Populism, de Sebastián Edwards, completa a 28ª edição da Revista Perspectiva.

A Revista Perspectiva continuará trabalhando com vistas a ser um meio de divulgação, de discussão e de reflexão acadêmica e científica. Dito isso, é válido reiterar que todas as edições da Perspectiva somente são possíveis devido ao engajamento de diversas partes, incluindo professores(as), pareceristas e estudantes de graduação. Agradecemos a todos e todas que nos ajudaram a concretizar essa edição e que continuam trabalhando em busca de novas reflexões que auxiliem na compreensão de fenômenos sociais, políticos e econômicos ligados ao cenário internacional.

Conselho Executivo

Operações de Paz da Organização das Nações Unidas: A Missão das Nações Unidas para a Estabilização no Haiti (MINUSTAH) e o Papel do Brasil como Peacekeeper.

Fernanda Menezes dos Santos
Maria Clara de Souza Dias
Matheus Felipe Moreira Zanetti[1]

Resumo: As operações de paz são um importante instrumento para a manutenção da paz e segurança internacional, legítimas quando implementadas pela, ou com a autorização da, Organização das Nações Unidas (ONU). O desenvolvimento dessas pode ser observado por meio da sua classificação em gerações, das quais, comumente, entende-se a existência de quatro , tendo sido proposta uma quinta geração por Kai M. Kenkel, a qual abrigaria a Missão das Nações Unidas para a estabilização no Haiti (MINUSTAH). Assim, é importante compreender melhor como se deu a MINUSTAH, além do papel do Brasil na operação. O objetivo da pesquisa é, pois, analisar o papel do Brasil na MINUSTAH, a partir da concepção teórica proposta por Kenkel, como um peacekeeper. Para tanto, utilizar-se-á o método de estudo de caso.

Palavras-chave: operações de paz; intervenção humanitária; MINUSTAH; Haiti; Brasil.

1Alunos de Graduação em Relações Internacionais na PUC-Minas

1 Introdução

As operações de paz da Organização das Nações Unidas (ONU) têm se tornado cada vez mais pertinentes hodiernamente, haja vista a ascensão de conflitos e violações de direitos humanos espalhadas pelo mundo, sendo um instrumento legítimo de manutenção e construção da paz e da segurança internacional. Em uma perspectiva teórica, tais operações podem ser estudadas a partir da sua classificação em gerações, as quais são, comumente, quatro. Todavia, para o teórico Kai Michael Kenkel (2013), há, ainda, uma quinta geração, a qual abrangeria a Missão das Nações Unidas para a Estabilização no Haiti (MINUSTAH). À vista disso, tem-se que uma das características da quinta geração das operações de paz diz respeito ao protagonismo de atores regionais como peacekeepers. Em razão disso, o objetivo do presente artigo é analisar o papel do Brasil na MINUSTAH, a partir da concepção teórica proposta por Kenkel, como um peacekeeper.

Para tanto, o presente artigo iniciar-se-á com uma revisão teórica acerca das operações de paz das Nações Unidas, perpassando pelo debate sobre soberania e intervenção, o qual é de extrema relevância para compreender a legitimidade dessas. Estudar-se-á, ainda, as operações de paz a partir da classificação teórica das gerações, com especial enfoque na quinta geração, proposta por Kenkel (2013). Adiante, far-se-á uma breve contextualização histórica da crise do Haiti, iniciada nos anos 2000, a qual fez ser necessária a intervenção humanitária no país (a MINUSTAH), aprofundando-se na atuação do Brasil na operação em questão. Por fim, a terceira seção do presente artigo focar-se-á na análise da MINUSTAH como uma operação de quinta geração e nos elementos caracterizadores do Brasil como um peacekeeper, a partir da sua atuação no Haiti.

2 As Operações de Paz da Organização das Nações Unidas

Considerando o Direito Internacional, as operações de paz da ONU são as formas mais legítimas de intervenções militares atualmente (KENKEL, 2013). Quando se fala, de modo geral, de intervenções militares, essas podem ser conduzidas pela ONU, por organizações regionais ou até unilateralmente por Estados; porém, as intervenções que ocorrem de maneira legítima são aquelas conduzidas pela ONU. Nesse sentido, tem-se que tais operações de paz devem ser autorizadas

pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), com base no Capítulo VII da Carta das Nações Unidas, para essas serem efetivamente legítimas. Desde o fim da Segunda Guerra Mundial, as operações de paz se caracterizam como um importante instrumento de manutenção e implantação da paz em diversos locais pelo mundo, a partir da intervenção internacional. Esse tipo de intervenção, contudo, desde o primeiro momento de criação das operações de paz, se demonstra como polêmica, haja vista o princípio da soberania dos Estados. Em que pese a evolução das operações de paz, o debate acerca da soberania em contraposição à intervenção permanece relevante (KENKEL, 2012), como se verá adiante. Em seguida, analisar-se-á tal evolução das operações de paz, a partir da perspectiva teórica da classificação dessas em gerações.

2.1 O Debate sobre Soberania *versus* Intervenção

Um dos principais pontos que precisa ser considerado sobre operações de paz é o debate sobre soberania e intervenção, no sentido de se pensar até que ponto a soberania dos Estados é absoluta e deve ser respeitada independentemente das circunstâncias e até que ponto uma intervenção encontra uma justificativa plausível para violar a soberania de um Estado. Nesse debate, existem duas correntes principais: os pluralistas e os solidaristas (MAYALL, 2009). Os primeiros defendem que a soberania demanda regras mínimas de coexistência, e a principal dessas regras é a não-interferência nos assuntos de outros Estados, isto é, entendendo que a soberania é absoluta; entendendo-se que a soberania não é absoluta, acaba-se por perder um dos principais elementos das relações internacionais: a não ingerência nas questões domésticas dos Estados (KENKEL, 2012). Por sua vez, os solidaristas entendem que a soberania é condicional e a sociedade internacional deve se comprometer com determinadas normas para alcançar objetivos elementares, como a preservação do sistema e a manutenção da paz; assim, a sociedade internacional existe justamente para que esses objetivos sejam alcançados, de maneira a ser esse também o objetivo da soberania. Se esses objetivos não estão sendo promovidos, a soberania fica condicionada, podendo prevalecer o objetivo de manutenção da paz ou limitação da violência, por exemplo (KENKEL, 2012).

Com o desenrolar da política internacional, com a criação da ONU em 1945, a Carta das Nações Unidas tentou equacionar esse dilema, determinando

que as intervenções feitas com o consentimento do Estado a recebê-las podem ocorrer livremente, uma vez que o Estado é soberano. Nesse sentido, "apesar da proibição à intervenção, com ou sem uso da força, ser juridicamente forte, a Carta fornece também uma série de exceções explícitas e implícitas à sua aplicabilidade, das quais derivam o direito e, posteriormente, a 'responsabilidade' de intervir" (KENKEL, 2012, p. 26). Por exemplo, em 2015, o governo do Mali pediu ajuda à França, a qual enviou tropas para apoiá-lo (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2020). Porém, nos casos em que a intervenção é necessária e o Estado não a consente, a Carta prevê que, mediante a identificação de ameaças à paz e à segurança internacional, cabe ao Conselho de Segurança decidir a necessidade de uma intervenção, de modo que essa, mesmo sem o consentimento do Estado, será legítima (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1945).

Portanto, existem apenas duas possibilidades para que uma intervenção militar seja legítima: se a missão acontece com o consentimento do Estado que irá receber a intervenção, respeitando-se a concepção de soberania absoluta do Estado, ou se há autorização do Conselho de Segurança da ONU, em situações em que é necessária a intervenção das Nações Unidas para a implantação ou manutenção da paz e da segurança internacional, as quais são prioritárias face à soberania estatal (MAYALL, 2009). Tem-se, com isso, que a Carta das Nações Unidas conseguiu adequar o referido debate às regras internacionais, prevendo o respeito à soberania como regra e a intervenção como exceção. Entretanto, por muito tempo, a hipótese de intervenção não foi utilizada, considerando o contexto internacional do pós-Segunda Guerra Mundial, como se verá adiante (MAYALL, 2009).

2.2 As Gerações das Operações de Paz

As operações de paz, como visto, podem ocorrer por meio de organizações regionais, unilateralmente por Estados ou pela ONU, sendo essa sua forma mais legítima, hodiernamente, uma vez que os Capítulos VI e VII da Carta das Nações Unidas legitimam a organização para promovê-las. Os citados capítulos são uma tentativa de se equacionar o dilema entre a necessidade de intervenção e os limites da soberania estatal, de maneira que as intervenções só são consideradas legítimas em duas hipóteses: com o consentimento do Estado, pois ele é soberano, ou com

a autorização do Conselho de Segurança (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1945).

As operações de paz emergiram em um contexto pós-Segunda Guerra Mundial, "como um novo instrumento de segurança coletiva, de modo a promover a construção de um ambiente internacional estável" (ANDRADE; HAMANN; SOARES, 2019, p. 7). Todavia, tal contexto também foi marcado pela Guerra Fria, o que conduzia a um engessamento do Conselho de Segurança, em decorrência da tensão entre os Estados Unidos da América (EUA) e a União Soviética (URSS), impedindo, assim, uma atuação mais contundente do organismo (MAIDANA, 2012). Em que pese esse cenário, a organização enviou a sua primeira operação de paz, em 1948, quando o Conselho de Segurança "autorizou a preparação e o envio de militares da ONU para o Oriente Médio para monitorar o Acordo de Armistício entre Israel e seus vizinhos árabes" (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2020).

Desde então, as operações de paz foram constantemente utilizadas, evoluindo de acordo com o contexto histórico, para atender às necessidades de diferentes conflitos e panoramas políticos. Assim, as operações tomaram características e abordagens diversas, razão pela qual teóricos e estudiosos passaram a classificá-las em quatro gerações. Kenkel (2013), por sua vez, trabalha ainda com a hipótese de uma quinta geração, ressaltando a importância de se compreender "[...] que o progresso das missões foi cumulativo: as gerações são construídas umas sobre as outras, às vezes dentro de uma única missão" (KENKEL, 2013, p. 124, tradução nossa[2]).

Logo, tem-se que a primeira geração das operações de paz, marcada pela ideia do peacekeeping, trata-se das primeiras tentativas da organização em participar ativamente de soluções de controvérsias, observação e manutenção da paz, sendo fundamentada no Capítulo VI da Carta da ONU. Com vistas no contexto de Guerra Fria, marcado pela valorização do conceito de soberania, coaduno à tensão causada pela bipolaridade na época, existia uma restrição na natureza das operações de paz, uma vez que havia um receio da própria Organização em utilizar a prerrogativa da autorização das intervenções pelo Conselho de Segurança.

2 "The progress of missions has been cumulative: the generations are built upon one another, sometimes within a single mission" (KENKEL, 2013, p. 124).

Em razão disso, essa geração conta com três princípios primordiais: a necessidade de consenso da nação que receberá a intervenção, o igual tratamento entre as partes no conflito, e o não uso da força, o qual ainda é característico das operações (KENKEL, 2013). Nesse sentido, pode-se inferir que em tal geração tem-se "missões muito mais simples se comparadas com as demais gerações, visto que o intuito é de caracterizar uma presença internacional na zona de conflito para fazer valer a paz" (MAIDANA, 2012, p. 33).

A segunda geração das operações de paz, por sua vez, já está inserida em um cenário pós-Guerra Fria, o que causou uma mudança na natureza e extensão dessas operações, eis que houve uma eclosão de conflitos interestatais, que ficaram conhecidos como as "novas guerras", sendo, muitas vezes, referentes a questões étnicas, e, por isso, mais sensíveis para solucionar. Esse cenário fez com que houvesse um aumento da demanda das operações, e, como forma de sanar esses conflitos — além das práticas aplicadas na geração anterior, inclusive a dependência de aprovação do anfitrião —, começaram a ser incorporadas às operações tarefas civis, visando auxiliar nos processos de implementação de democracia ou em processos eleitorais, por exemplo (KENKEL, 2013).

Kenkel (2013) explica que a terceira geração é também conhecida como peace enforcement e se fundamenta no capítulo VII da Carta das Nações Unidas. Sobre essa geração faz-se necessário entender que:

> Caracteriza-se por ações em que há aplicação da força pela operação que é mais abrangente que a permitida às duas últimas gerações. Nas duas primeiras, a força só pode ser utilizada para legítima defesa, até nova ordem dada pelo Conselho de Segurança [...]. Resumidamente, visa a aplicação do uso da força, ainda que sem o consentimento das partes, em situações em que uma operação de manutenção de paz, já em curso, esteja em vias de falir ou já falida (MAIDANA, 2012, p. 43).

Por fim, tem-se que entre a terceira e quarta geração há uma rápida passagem, de maneira que essa última pode ser caracterizada por operações de *peacebuilding*, não havendo muitas modificações das aplicações e medidas tomadas na anterior. Essas consistem, pois, em "operações robustas de construção da paz que combinam permissão elevada para usar a força com tarefas civis aprimoradas que são mais

intrusivas em termos de seus efeitos sobre os locais autonomia do que na segunda geração" (BELLAMY apud KENKEL, 2013, p. 132, tradução nossa[3]).

Para Kenkel (2013), haveria ainda uma quinta geração das operações de paz, as quais teriam como características a sua regionalização e mandatos híbridos, isto é, que seriam instituídas pela ONU para que alguma organização regional as efetivasse. Desta feita, "[...] essas missões desdobram tropas e policiais sob comando misto, com as Nações Unidas e várias organizações regionais desdobrando tropas para as mesmas missões, sob cadeias de comando separadas e formas distintas de mandato" (KENKEL, 2013, p. 135, tradução nossa[4]). Essas seriam caracterizadas, portanto, por seu mandato híbrido, mas, bem como, pelo aumento da divisão de trabalhos civis nas operações de paz (KENKEL, 2013).

Nesse sentido, o Kenkel (2013) explica que com os fracassos das operações de paz durante a década de 1990, como no caso de Ruanda, as potências ocidentais retiraram muito do seu apoio às operações. Ademais, no pós-11 de setembro, a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) focou suas missões no Iraque e Afeganistão. Com essa nova configuração internacional, o Sul global tornou-se o centro para o apoio às operações de paz, principalmente quanto à liberação de tropas para os "capacetes azuis"[5]. Para exemplificar sua hipótese, o autor aponta, entre outras, a operação de paz ocorrida no Haiti, uma vez que foi liderada pelo Brasil, tendo como foco o desenvolvimento econômico e a estabilidade social da região (KENKEL, 2013). Sendo assim, considerando a pertinência de se afirmar a existência de uma quinta geração, faz-se necessário compreender, portanto, as principais características da citada operação, sob a concepção de Kenkel (2013), de maneira mais aprofundada, assim como o papel brasileiro nessa.

3 A Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti (MINUSTAH)

3 "[...] robust peacebuilding operations that combine elevated permission to use force with enhanced civilian tasks that are more intrusive in terms of their effect on local autonomy than in the second generation." (BELLAMY apud KENKEL, 2013, p. 132).

4 "[...] these missions deploy troops and police personnel under mixed command, with both the United Nations and various regional organizations deploying troops to the same missions under separate chains of command and distinct forms of mandate" (KENKEL, 2013, p. 135).

5 Capacetes azuis é o nome pelo qual são conhecidas as tropas multinacionais que servem nas Forças de Paz da ONU atuando em conflitos internacionais ou em países envolvidos em conturbação social.

A MINUSTAH foi estabelecida diante de uma crise no Haiti, a qual permeia as esferas política, econômica e social, instaurada no país desde os anos 2000, tendo, como precedente histórico, a própria independência do país, em 1804. Isso porque, após a ruptura de um status de colônia francesa, a estruturação política estabelecida no Haiti não consistia em um Estado compreendido sob os termos westphalianos, haja vista sua própria constituição, originada de uma revolta escrava contra uma elite branca dominante, perante uma luta pelo poder por parte da comunidade negra (CORBELLINI, 2009). Nesse sentido, a sociedade haitiana conta com, historicamente, um conflito social marcado por divergências étnicas, para além das classes sociais, a julgar sua constituição escravocrata. O elemento revolucionário do país implicou, por outro lado, o uso da força por parte das novas elites do país, agora de descendência negra, contra massas populares de tom de pele e ascendência distintos (DOUYON apud CORBELLINI, 2009). Assim, os elementos referentes à classe e etnia colaboram para a presença de um conflito, ou seja, as relações históricas de dominação fizeram com que a formação do Estado pós-colonial do Haiti fosse marcado por elementos que Cadet compreende como fascínio coletivo pelo poder, autoritarismo e cultura da força (CADET apud CORBELLINI, 2009).

Tendo em vista tal desestabilização política e divisão cultural, intervenções estrangeiras ocorreram no país — como a estadunidense entre 1915 e 1934 —, bem como operações de paz. A relevância destas operações se dá perante uma falta de legitimidade do governo, haja vista sua irregularidade jurídica e eleitoral, marcada por períodos ditatoriais, e, portanto, pelo uso da força como instrumento de poder (CORBELLINI, 2009). Tais elementos se comprovam, sobretudo, pelos períodos ditatoriais de François Duvalier e, posteriormente, de seu filho, entre 1957 e 1986; segundo Castor, estes anos colaboraram para o desmonte de instituições estatais e para a desmobilização dos cidadãos do país (CASTOR apud CORBELLINI, 2009). Para além disso, após esse período, instaurou-se um regime militar, o qual se manteve até por volta de 1990, ano em que Jean-Bertrand Aristide se tornou presidente eleito do país. Aristide, todavia, sofreu outro golpe militar após alguns meses no poder, exilando-se nos Estados Unidos da América e retornando ao cargo em 1994 (CORBELLINI, 2009).

Em que pese o apoio internacional, inclusive, econômico, a má gestão de Aristide e de seu sucessor, René Préval, eleito em 1996, fez com que, entre 1995 e 2000, emergisse um grupo opositor [6]ao governo, o qual possuía significativo apoio parlamentar. Diante disso, após a imposição do parlamentar Rocín Smarth, que compactuava com os ideais da oposição, em 1998 o parlamento foi dissolvido e a instabilidade política retornou ao país. Nesse cenário, a situação se agravou com a reeleição de Aristide — sob um pleito que contou com apenas 5% da participação popular —, fazendo emergir uma oposição que contava com diversos partidos políticos, com a sociedade civil e, inclusive, com o apoio internacional (CORBELLINI, 2009). Por isso, em 2004, Aristide renunciou à presidência, pressionado pelas manifestações populares no país e, assim, Bonifácio Alexandre, presidente da Suprema Corte do Haiti, assumiu a presidência haitiana e solicitou auxílio da ONU (CORBELLINI, 2009).

3.1 A MINUSTAH e a Atuação do Brasil

A Missão de Estabilização das Nações Unidas no Haiti (MINUSTAH) foi autorizada em abril de 2004 pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas e estabelecida no dia primeiro de junho do mesmo ano (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, [s.d]). O Conselho de Segurança determinou, assim, que as instabilidades do país constituíam uma ameaça à paz internacional e à segurança na região e, portanto, decidiu estabelecer a MINUSTAH, através da Resolução 1529, por um período inicial de seis meses, com a intenção de renová-la por mais períodos (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2004). Nesse viés, o Estado brasileiro decidiu participar da operação, liderando-a e, de fato, tornando-se fundamental para a operação:

> Entre as principais características que lastreiam o engajamento do Brasil na MINUSTAH, destacam-se o exercício ininterrupto do comando brasileiro da missão, fato sem precedentes em outras operações de manutenção da paz da ONU; o maior desdobramento de tropas nacionais desde a Segunda Guerra Mundial; a participação mais longa do Brasil em seu histórico de contribuição para operações de manutenção da paz; e a presença de países sul-americanos como maiores contribuintes de efetivos para a MINUSTAH (BRASIL, [s.d], [s.p.]).

6 Trata-se da Organização do Povo em Luta (OPL).

A operação durou cerca de 13 anos, tendo lidado com diversos desafios durante sua existência, sobretudo com os desastres ambientais ocorridos no país, uma vez que o Estado haitiano não era capaz de mitigar, efetivamente, as problemáticas oriundas destes fenômenos. Durante a operação da atuação, em janeiro de 2010, o Haiti foi atingido por um terremoto que causou a morte de mais de duzentas e vinte mil pessoas, dentre elas forças de manutenção da paz da ONU, intensificando a instabilidade econômica e prejudicando a infraestrutura do país. Em razão disso, o Conselho de Segurança endossou a recomendação de seu Secretário-Geral de aumentar os níveis gerais de força da MINUSTAH, objetivando apoiar os esforços imediatos de recuperação, reconstrução e estabilidade no país (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, [s.d]). Diante disso, as problemáticas enfrentadas passaram a ter outro viés, não só de natureza política, razão pela qual o almirante Ademir Sobrinho afirmou que "a partir de 2008, o Haiti estava pacificado. Estávamos prontos pra sair. A ONU já ia encerrar a missão quando houve o terremoto. Aí a missão passou a ter um caráter policial humanitário." (VALENTE, 2017, s.p.). Perante a catástrofe, é válido ressaltar o papel exercido pelo Brasil como membro da operação:

> Após o terremoto, o Brasil destinou ao país caribenho mais de 800 toneladas de donativos — alimentos e medicamentos —, transportados em voos especiais da Força Aérea Brasileira. Atendendo à solicitação do secretário-geral das Nações Unidas, o Brasil aumentou seu efetivo militar no Haiti para enfrentar as urgências geradas pelo desastre e enviou prontamente mais 900 militares e um corpo de médicos civis e militares voluntários. O governo brasileiro providenciou um destaque orçamentário imediato de mais de US$ 200 milhões para assistência humanitária de emergência ao Haiti e ofereceu cooperação imediata por meio de iniciativas como impressão gratuita de cédulas de moeda haitiana, contribuição emergencial ao orçamento, oferta de 500 bolsas de conclusão de graduação e de pós-graduação a estudantes haitianos (PATRIOTA, 2010, p. 71).

O então Secretário-Geral do Ministério de Relações Exteriores do Brasil, Antônio de Aguiar Patriota, apontou que a MINUSTAH direcionou suas atividades para apoiar os esforços humanitários e para resgate das vítimas, além de ter buscado continuar contribuindo para a manutenção da lei e da ordem no Haiti e, por isso, apesar da tragédia ocorrida, o terremoto não comprometeu os progressos logrados pela operação, no que se refere à segurança e consolidação institucional (PATRIOTA, 2010). Entretanto, posteriormente ao terremoto, no ano de 2016,

o Haiti sofreu outra catástrofe ambiental, ao ser atingido por um furacão. Diante disso, Sandra Honoré, então Representante Especial do Secretário-Geral para o Haiti, recomendou que a MINUSTAH estendesse a operação por seis meses e afirmou que isso permitiria "à MINUSTAH apoiar as autoridades haitianas em seus esforços para retornar à ordem constitucional plena em meio à crise humanitária criada pelo furacão Matthew" (HURRICANE'S, 2016, tradução nossa[7]).

Assim, após a mitigação das problemáticas humanitárias, em abril de 2017, o Conselho de Segurança encerrou a MINUSTAH. O fim da operação ocorreu diante do processo eleitoral, realizado no ano anterior, que culminou no estabelecimento de Jovenel Moise na presidência do país. Em relação a isso, o governo brasileiro felicitou, em nota, as autoridades haitianas pelos esforços na organização e condução pacífica das votações, a qual contou com a colaboração da MINUSTAH e da comunidade internacional (BRASIL, 2016).

4 A MINUSTAH como uma Operação de Paz [de Quinta Geração e o Papel do Brasil como *Peacekeeper*

Com vistas ao exposto, salienta-se a principal característica apontada por Kenkel como pertinente às operações de paz de quinta geração, a qual diz respeito ao caráter híbrido das operações, no sentido de que essas utilizam tropas sob diferentes comandos, a saber das Nações Unidas e de um ator regional. Sob a perspectiva de Kenkel (2013), a MINUSTAH seria uma operação de quarta geração, mas que demonstra a passagem desta para uma quinta geração, haja vista a ausência de organizações regionais envolvidas na missão, mas a existência de um ator de relevância regional na condução da operação. Isto é, a ONU autorizaria a operação para que um ator regional a implementasse e conduzisse. Essa concepção abrange a MINUSTAH, haja vista o envolvimento direto do Brasil, liderando a missão, ressaltando-se que, em grande parte do período em que a missão estava ativa, o Brasil caracterizava-se, em certa medida, como uma potência regional ou, pelo menos, como um ator regional de demasiada relevância. Sobre isso, o autor explica que:

> Um exemplo do efeito da seleção entre as missões — um fenômeno que se correlaciona com a hibridação típica da quinta geração — é a MINUSTAH, a operação de paz da ONU de quarta geração no Haiti, onde a maioria

7 "This will allow MINUSTAH to support the Haitian authorities in their efforts to return to full constitutional order amidst the humanitarian crisis created by Hurricane Matthew" (HURRICANE'S..., 2016).

> das tropas vem da América do Sul e o foco principal da missão é sobre desenvolvimento econômico e estabilidade social. De fato, essa divisão de tarefas parece particularmente adequada à criação de um nicho nas operações de paz para uma potência emergente como o Brasil, que vem integrando firmemente seu forte engajamento no Haiti à sua aspiração por um maior perfil internacional (KENKEL, 2013, p. 136, tradução nossa[8]).

Como se vê, o próprio autor classifica a MINUSTAH como uma operação de quarta geração, haja vista a sua proposta de peacebuilding, e suas tarefas civis avançadas, com o objetivo de, em um primeiro momento, retomar a estabilidade do país e, em um segundo momento, após as catástrofes ambientais, auxiliar na reconstrução, sendo que ambos momentos abrangiam agendas políticas, sociais, institucionais e infraestruturais. Contudo, Kenkel (2013) considera que as operações de peacebuilding são mais intrusivas na autonomia local, de maneira que sua versão mais extrema conta, inclusive, com a ONU assumindo a administração do país. Todavia, tem-se que a MINUSTAH, em que pese contar com a atuação em tarefas civis avançadas, não afetou de maneira profunda a autonomia local, mantendo-se a administração do Haiti. Portanto, considerando os pontos levantados, pode-se concluir que a MINUSTAH se trata de uma operação que, assim como a grande maioria das operações, aborda características de mais uma geração, de modo que, caso se assuma a existência da quinta geração, na visão de Kenkel (2013), é possível entender a MINUSTAH como uma operação que transita entre a quarta e quinta geração. A operação se caracteriza, pois, por profundas tarefas civis, com o objetivo de reconstruir o Haiti, e, ao mesmo tempo, possui um caráter híbrido e regionalizado, sendo conduzida por um importante ator regional, o que concerne à quinta geração proposta por Kenkel (2013).

Ainda nesse sentido, destaca-se o papel do Brasil como um protagonista regional na MINUSTAH. Conforme explica Souza Neto (2012), o Brasil tinha como justificativa para atuar no Haiti a reivindicação do Haiti como um problema latino americano, a qual aliada também "[...] à evocação de uma matriz cultural africana comum que justificaria uma postura de não indiferença, ou seja, uma

8 "One example of the selection effect among missions — a phenomenon that correlates to the hybridization typical of the fifth generation — is MINUSTAH, the fourth-generation UN peace operation in Haiti, where a majority of troops come from South America and the mission's main focus is on economic development and social stability. Indeed this division of tasks seems particularly suited to the creation of a niche in peace operations for an emerging power such as Brazil, which has been firmly integrating its strong engagement in Haiti into its aspiration for greater international profile" (KENKEL, 2013, p. 136).

reinterpretação da não intervenção, baseada em princípios éticos e solidariedade, mas que não negaria a soberania da população local" (SOUZA NETO, 2012, p. 245). Para além disso, o Ministério de Relações Exteriores do Brasil receava que a crise haitiana se alastrasse para outros países da região (SOUZA NETO, 2012).

Souza Neto (2012) ressalta, bem como, a importante postura brasileira no que diz respeito à diferença entre as intervenções militares no Haiti pela ONU em 1994 e em 2004. Em 1994, a ONU interveio no Haiti em razão da instabilidade política causada pelo regime militar de Aristide. Na prática, a intervenção se tratava de um comando estadunidense, aprovado pela ONU, característica essa que o Brasil utilizou como justificativa para se abster de tal missão, haja vista o elemento repressor e ameaçador da soberania local, ao contrário da MINUSTAH (SOUZA NETO, 2012). Esse posicionamento brasileiro demonstra o compromisso do país com intervenções cujo propósito seja, em realidade, o de trazer estabilidade, segurança e paz para a região, nos moldes da Carta da ONU, representando a coerência brasileira como um ator peacekeeper. Nesse sentido, a MINUSTAH se iniciou com o propósito de implementação da paz e estabilidade, tendo sido compreendida, posteriormente, a necessidade de uma operação mais robusta:

> Cabe destacar que a particularidade da MINUSTAH também foi ressaltada pelo fato de não se tratar de uma missão de paz clássica, mas sim de uma missão complexa em um ambiente de violência urbana generalizada, que, neste sentido, requer que a tropa seja muito bem treinada, devido ao envolvimento de civis e ao cenário urbano principalmente em Porto Príncipe, onde a maioria dos contingentes está desdobrada. Os primeiros contingentes brasileiros precisaram readaptar a sua forma de atuação. O primeiro deles tinha sido preparado para enfrentar uma missão de manutenção da paz baseada no capítulo VI; no entanto, ao chegar ao terreno, modificou-se esta avaliação, de forma que o segundo contingente já sabia que enfrentaria um ambiente hostil. Foi apenas com o terceiro contingente, entretanto, que os militares receberam treinamento para atuar em uma missão de capítulo VII (SOUZA NETO, 2012, p. 247).

Por óbvio, a atuação do Brasil como peacekeeper vai muito além de uma mera tentativa de agir de acordo com os princípios internacionais de garantia da paz, principalmente em um contexto regional, perpassando pelas aspirações internacionais brasileiras. O papel do Brasil no Haiti foi demasiadamente importante para a demonstração do país como efetivo em lidar com questões de difícil solução, demonstrando sua força política e militar perante o sistema internacional e

reivindicando sua posição como potência regional. Sendo assim, Souza Neto (2012) explica como a MINUSTAH era crucial para a política internacional brasileira, primordialmente frente à ONU:

> O envolvimento brasileiro no Haiti parece ser fruto da percepção de que um papel de liderança é garantido pela participação ativa na resolução de problemas e tensões que afetam o sistema internacional. Para o país consolidar a sua imagem de liderança regional é necessário o envolvimento no Haiti; porém, ao colocar a participação na MINUSTAH como um medidor da capacidade do país para assumir responsabilidades internacionais do nível de um membro permanente do CSNU o Brasil assume um risco, porque passa a depender do êxito de sua participação na missão como forma de legitimar seu pleito por um assento permanente (SOUZA NETO, 2012, p. 247).

Tem-se, com isso, que o papel exercido no Brasil na MINUSTAH foi essencial para a reafirmação do país como um player de peso na América Latina e sua ascensão como potência média. Mais que o elemento político, é importante destacar que o elemento militar também foi extremamente relevante para essa concepção, de maneira que "estes elementos conferem grande visibilidade para o país e também uma identificação (incorreta, cabe destacar) entre a própria MINUSTAH em seu contexto mais amplo e a contribuição brasileira para a missão" (SOUZA NETO, 2012, p. 255).

5 Considerações Finais

As operações de paz, como exposto, são um instrumento de demasiada relevância, desde sua criação, para o estabelecimento e manutenção da paz e da segurança internacional. A classificação teórica das operações de paz em gerações auxilia o debate e a compreensão da sua evolução, uma vez que, por ela, é possível perceber de maneira destacada as principais características e mudanças, de acordo com o contexto histórico da respectiva operação (KENKEL, 2013). Verificou-se, assim, que a primeira geração de operações era extremamente marcada pela valorização do conceito de soberania e pelas tensões da Guerra Fria, o que dificultava a atuação do Conselho de Segurança em autorizar e promover intervenções militares; para mais, é importante ressaltar que a característica dessa primeira geração de não uso da força é ainda pertinente. Com o fim da Guerra Fria, o mundo viu eclodir diversos conflitos interestatais, e muitas vezes étnicos, o que forçou a Organização das Nações Unidas a desenvolver as operações de paz, no sentido de

incluir, ainda que de maneira tímida nesse momento, as tarefas civis como parte das medidas das missões. Por sua vez, as terceiras e quarta gerações foram marcadas pelo aprofundamento da utilização dessas tarefas civis, como maneira de auxiliar na reconstrução política, social, institucional e infraestrutural de países, de modo que, da passagem de uma para outra, percebeu-se uma maior ingerência em relação à autonomia do país a receber a intervenção. Analisou-se também a hipótese de Kenkel (2013) sobre a existência de uma quinta geração, caracterizada, sobretudo, por operações de paz híbridas, isto é, implementadas em conjunto pela ONU e por organizações regionais, ou, ao menos, regionalizadas, através da atuação de importantes atores regionais.

Ademais, estudou-se a MINUSTAH, considerando-se os principais fenômenos históricos que lhe deram causa, além de suas consequências e resultados. Em que pese a presente argumentação, é válido ressaltar que a MINUSTAH também foi alvo de críticas, haja vista as próprias críticas em relação às operações de paz. Neste sentido, o presente trabalho se mostrou limitado no reconhecimento dessas críticas e, portanto, na apresentação de outra perspectiva em relação ao objeto analisado.

A partir disso, foi possível perceber que a operação de paz da ONU no Haiti, liderada pelo Brasil, assim como a grande maioria das operações de paz, possuem características que variam nas classificações teóricas referentes às gerações, de maneira que poderia ser considerada uma operação de quarta geração em razão das suas marcantes tarefas civis, e, ao mesmo tempo, de quinta geração, em razão do seu caráter regionalizado, haja vista a condução da operação por um ator regional que, na época, tratava-se de uma potência regional. Em razão disso, conclui-se que a MINUSTAH se tratou de uma operação que marca a passagem da quarta geração pra quinta geração, concordando-se, portanto, com a hipótese de Kenkel (2013) da existência de uma quinta geração, caracterizada por seu caráter híbrido e regional, e, ainda, com a hipótese do autor de que a MINUSTAH teria o citado caráter. Todavia, ressalta-se a necessidade de se abordar outras operações de paz para que seja possível afirmar, de maneira mais contundente, a hipótese do autor. Nesse sentido, ainda é preciso discutir essa perspectiva a partir de operações mais recentes, haja vista o lapso temporal entre a publicação do texto do autor e o presente trabalho.

Por fim, estudou-se a atuação brasileira como um ator regional protagonista na MINUSTAH, atuando como um peacekeeper. Nesse sentido, percebeu-se que o Brasil foi além da efetivação dos princípios internacionais para a manutenção e implementação da paz no sistema internacional, utilizando-se da sua posição de destaque para demonstrar sua força como potência regional, não só politicamente mas, bem como, militarmente. Tem-se, à vista disso, que o Brasil foi elementar na MINUSTAH, tendo atuado em uma situação complexa, tratando-se de uma operação em um contexto urbano, utilizando, por bem, dessa atuação para satisfazer seus interesses internacionais.

The peace operations of the United Nations: The United Nations Mission for the stabilization of Haiti (Minustah) and Brazil's part as a peacekeeper.

Abstract: Peace operations are an important instrument for the maintenance of international peace and security, legitimate when implemented by, or with the authorization of, the United Nations (UN). The development of these can be observed through the classification of them in generations, of which, commonly, it is understood the existence of four generations, having been proposed a fifth generation by Kai M. Kenkel, which would house the United Nations Mission for the stabilization in Haiti (MINUSTAH). Thus, it is important to better understand how MINUSTAH happened, in addition to the role of Brazil in the operation. The objective of the research is, therefore, to analyze the role of Brazil in MINUSTAH, from the theoretical conception proposed by Kenkel, as a peacekeeper. For that, the case study method will be used.

Keywords: peace operations; humanitarian intervention; MINUSTAH; Haiti; Brazil.

Referências

ANDRADE, Israel de Oliveira; HAMANN, Eduarda Passarelli; SOARES, Matheus Augusto. **A participação do Brasil nas operações de paz das Nações Unidas:** evolução, desafios e oportunidades. Rio de Janeiro: IPEA, 2019. Disponível em:

http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8939/1/td_2442.pdf. Acesso em: 22 de mai. 2021.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Brasil anuncia resposta humanitária ao Haiti.** Brasília,14 de out. 2016a. Disponível em: http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/14927-brasil-anuncia-resposta-humanitaria-ao-haiti. Acesso em: 25 de mai. 2021.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Eleições presidenciais e legislativas no Haiti**. Brasília, 21 de nov. 2016b. Disponível em: http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/15289-eleicoes-presidenciais-e-legislativas-no-haiti. Acesso em: 25 de mai. 2021.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Missão das Nações Unidas para Estabilização no Haiti**. Brasília, [s.d].Disponível em: http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/politica-externa/paz-e-seguranca-internacionais/142-minustah. Acesso em: 25 de mai. 2021.

CORBELLINI, Mariana Dalalana. **Haiti: da crise à MINUSTAH**. 2009. 155 p. Dissertação de Mestrado — Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Rio Grande do Sul, 2009. Disponível em: https://lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/17674/000721343.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em 25 de mai. 2021.

HURRICANE'S impact on political process in Haiti reaffirms need to extend peackeeping mission — UN envoy. United Nations News, 11 de out. 2016. Disponível em: https://news.un.org/en/story/2016/10/542492-hurricanes-impact-political-process-haiti-reaffirms-need-extend-peackeeping. Acesso em: 25 de mai. 2021.

KENKEL, Kai Michael. **Five generations of peace operations: from the "thin blue line" to "painting a country blue"**. Revista Brasileira de Política Internacional, vol. 56, n. 1, p. 122-143, ago. 2013. Disponível em: https://www.scielo.br/j/rbpi/a/mTGNK7hRXJBmJvmQmdQCZrh/abstract/?format=html&lang=pt. Acesso em 21 de mai. 2021.

KENKEL, Kai Michael. **O dilema interno da soberania: a evolução das normas de intervenção**. In: KENKEL, Kai Michael; MORAES, Rodrigo Fracalossi de. (Org.). O Brasil e as operações de paz em um mundo globalizado: entre a tradição

e a inovação. Brasília: IPEA, 2012. p. 19-48. (pág inicial do capítulo - página final do capítulo)

KENKEL, Kai Michael. **South America's emerging power: Brazil as a peacekeeper. International Peacekeeping**, v. 17, n. 5, p. 644-661, 2010. Disponível em: https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/13533312.2010.516958?journalCode=finp20. Acesso em 21 de mai. 2021.

LAMONT, Christopher. **Research methods in International Relations**. Londres: Sage Publications, 2015.

MAIDANA, Javier Rodrigo. **Operações de paz multidimensionais das Nações Unidas: consolidação (ou não) desse instituto jurídico internacional para situações de pós conflito intraestatais a partir da experiência da missão das Nações Unidas para a estabilização do Haiti, MINUSTAH**. 2012. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2012. Disponível em: https://repositorio.ufsc.br/xmlui/bitstream/handle/123456789/96319/304283.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 25 mai. 2021.

MAYALL, J. Introduction. BERDAL, M; ECONOMIDES, S. **United Nations Interventionism**. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. A ONU, a paz e a segurança. Disponível em: https://nacoesunidas.org/acao/paz-e-seguranca/. Acesso em 24 mai. 2021.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Carta da Organização das Nações Unidas. São Francisco, 1945**. Disponível em: https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2017/11/A-Carta-das-Nações-Unidas.pdf. Acesso em: 25 de mai. 2021.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. MINUSTAH Fact Sheet. **United Nations Peacekeeping.** [s.d]. Disponível em: https://peacekeeping.un.org/en/mission/minustah. Acesso em: 25 de mai. 2021.

PATRIOTA, Antonio de Aguiar. **Haiti: desafios e oportunidades no pós-terremoto. Boletim de Economia e Política Internacional**, v. 1, n. 2, , p. 69-75, abr. 2010. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/4727/1/BEPI_n2_haiti.pdf. Acesso em 21 de mai. 2021.

SOUZA NETO, Danilo Marcondes. O Brasil, o Haiti e a MINUSTAH. In: KENKEL, Kai Michael; MORAES, Rodrigo Fracalossi de. (Org.). **O Brasil e as**

operações de paz em um mundo globalizado: entre a tradição e a inovação. Brasília: IPEA, 2012. p. 243-258.

VALENTE, Jonas. **ONU encerra missão no Haiti comandada pelo Brasil**. Agência Brasil, 16 de out. 2017. Disponível em: https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2017-10/onu-encerra-missao-no-haiti-comandada-pelo-brasil. Acesso em: 25 de mai. 2021.

YIN, Robert K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 5. ed. Porto Alegre: Bookman, 2015

Do Talibã ao Talibã: O Retorno do Emirado Islâmico do Afeganistão

Isabela Marcon Ciceris[1]
Luiza Rodrigues Morais[2]
Mariana Reali Vitola[3]

Resumo: O artigo propõe-se a realizar uma análise de conjuntura dos desdobramentos recentes da Guerra do Afeganistão, com a retomada do Talibã ao poder, em agosto de 2021. A análise partirá do modelo "Análise das Análises ou Mosaico de Vozes", que propõe um estudo de caso pautado pela avaliação da construção de cenários e projeções de atores diversos. Dessa forma, a pergunta norteadora da pesquisa é: "Dados os interesses internacionais e o histórico do Afeganistão, quais são os possíveis cenários projetados para o país?". Ademais, foram levantados três possíveis cenários futuros, que serão considerados para avaliar a retomada do Afeganistão pelo Talibã.
Palavras-chave: Estados Unidos. Afeganistão. Talibã. Análise de Conjuntura

1 Graduanda em Relações Internacionais na Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). E-mail: bmarcon1999@gmail.com
2 Graduanda em Relações Internacionais na Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). E-mail: luizarm03@gmail.com
3 Graduanda em Relações Internacionais na Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). E-mail: marianavitola@hotmail.com

1 Introdução

O presente trabalho propõe-se a realizar uma análise de conjuntura dos desdobramentos recentes da Guerra do Afeganistão, mais especificamente a retomada do Talibã ao poder, em agosto de 2021. Para que se possa depreender o tema de forma a analisar os diversos pontos de vista envolvidos no conflito será utilizado um modelo analítico que abranja os múltiplos atores e seus interesses a nível nacional, regional e internacional. O estudo partirá do modelo analítico de Marília Carolina Pimenta, chamado de Análise das Análises ou Mosaico de Vozes, em que a proposta é uma análise pautada na avaliação da construção de cenários e projeções de atores diversos, tendo-se a possibilidade de apreender pontos-chave das tendências de cada ator, além de seus interesses e projetos e sua relação com a realidade conjuntural do momento. O modelo de Mosaico de Vozes permite o entendimento de que as produções desses atores — que podem ser desde atores governamentais a organizações não-governamentais — estão calcadas em leituras políticas da realidade, onde os mesmos influenciam a tomada de ações que abarquem seus interesses e realidades (PIMENTA, 2016).

A pergunta norteadora da pesquisa, utilizando o modelo analítico apresentado, é: "Dados os interesses internacionais e o histórico do Afeganistão, quais são os possíveis cenários projetados para o país?". Nesse sentido, foram identificados três possíveis cenários futuros, que serão discutidos na seção de Conclusão deste trabalho, sendo eles: a) o Talibã seguirá no poder no Afeganistão; b) potências internacionais irão intervir novamente no Afeganistão, a fim de afastar o Talibã do poder e, por fim, c) o Talibã se manterá no poder, mas apresentará uma postura mais moderada. É importante ressaltar, ainda, que as análises aqui realizadas estão inexoravelmente associadas à incerteza, à imprevisibilidade e ao risco do desconhecido que pautam o Sistema Internacional e a ação dos atores que buscam tanto analisar quanto inferir na realidade, em oposição à ideia de uma conjuntura fixa e oracular (PIMENTA, 2016).

Para a construção deste trabalho foram utilizadas fontes variadas, desde artigos e livros acadêmicos tradicionais, especialmente no que tange à contextualização histórica e à análise dos aspectos teórico-metodológicos, a relatórios de análise de conjuntura e entrevistas para a elaboração da análise em si. Os relatórios e entrevistas foram escolhidos com base no seu escopo e possibilidade de análise

das tendências, interesses e projetos por parte de países ou organizações e grupos envolvidos, em diferentes graus, no conflito.

Em relação à análise do conflito, se partirá, primeiramente, de uma contextualização histórica, que perpassa o período de conflitos internos no Afeganistão ao acordo assinado entre Talibã e Estados Unidos em 2020 e que trata da retirada total das tropas norte-americanas, para então a análise do mosaico de vozes, em que serão estudados os discursos e interesses dos atores envolvidos, como, por exemplo, os países fronteiriços ao Afeganistão. Na próxima seção segue-se a fundamentação do modelo teórico de Análise das Análises. Após, serão analisados o contexto histórico e os relatórios e entrevistas dos atores envolvidos para, por fim, serem realizadas as considerações finais acerca das perspectivas levantadas sobre a tomada Talibã do Afeganistão (UNITED STATES OF AMERICA, 2021; PIMENTA, 2016).

2 Explicando o Oráculo: Análise das Análises como Modelo de Análise de Conjuntura Internacional

O modelo de análise de conjuntura utilizado para realizar este trabalho será a técnica de construção de cenários, desenvolvida por Marília Carolina de Souza Pimenta no capítulo "Do Oráculo ao Mosaico de Vozes: Elementos-Chave para a Compreensão Pós-Conflito Colombiano", parte do livro "Análise de Conjuntura em Relações Internacionais: Abordagens e Processos", organizado por Luis Fernando Ayerbe. Pimenta inicia o capítulo falando sobre a incerteza na análise de conjunturas, uma vez que o futuro é incerto e existe uma incapacidade de o prevermos com exatidão. No entanto, a autora afirma que, quando atores realizam análises de conjuntura, esses estão, de certa forma, influenciando e induzindo os demais atores a se comportarem conforme estas previsões, buscando assim o desenrolar dos acontecimentos mais favoráveis aos seus interesses (PIMENTA, 2016).

A autora propõe o que chama de "análise das análises de conjuntura", ou construção de cenários, que consiste em um exame de projeções e cenários construídos por diferentes atores para compreender e averiguar seus interesses políticos em relação às projeções que esses criam. A construção desses cenários está pautada em prováveis comportamentos assumidos pelos atores envolvidos, estando, portanto, fundamentada na incerteza. De acordo com Pimenta, é o reconhecimento desta incerteza que faz com que a melhor estratégia seja desenvolvida; sabe-se que não

há como prever o futuro, sendo possível apenas determinar quais eventos são mais prováveis de ocorrer e quais são inusitados. Dessa forma, a análise de conjuntura é o estudo da realidade em movimento, carregando o risco do imprevisível (PIMENTA, 2016).

A autora apresenta, então, um modo de investigação que busca a avaliação de diferentes análises de conjuntura elaboradas por atores distintos, como, por exemplo, governos, organizações não governamentais, centros de pesquisas e demais entidades. De acordo com Pimenta, é através da averiguação dessas análises, da verificação de como são produzidas, de quais são os seus objetivos e de que interesses elas representam, que podemos perceber como elas buscam influenciar a realidade. Reconhece que estes diagnósticos são, primordialmente, parciais e, por este motivo, é fundamental observar sempre o "para quem" e o "para que", uma vez que estes são os elementos influenciadores da realidade (PIMENTA, 2016).

3 A Construção do Afeganistão dos Talibãs

A conjuntura atual do Afeganistão no Sistema Internacional tem origem em acontecimentos históricos que necessitam de análise tanto para compreendê-los quanto para compreender o momento recente. Ao longo do século XX, o país passou por diversas modificações, deixando de ser um Estado essencialmente feudal e passando por uma pequena primavera democrática nos anos 1960, que criou as bases para as futuras revoluções. Além do sentimento modernizador que crescia nas elites da capital, Cabul, a influência soviética no Afeganistão também foi um fator decisivo para a instabilidade social do país e para a sucessão de diversos golpes que ocorreram ao longo das décadas de 1970 e 1980 (VISENTINI, 2013).

Após golpes de Estado que fragilizaram a política interna do país, tendo o mais recente desses, de viés comunista, acelerado mudanças de regime e a chamada "revolução pelo alto", o campesinato religioso — que deu origem aos Mujahideen — se revoltou contra o regime e passou a receber apoio externo do Paquistão. Nesse momento, em 1979, a URSS decidiu apoiar um golpe para derrubar o governo impopular e instalar um novo governo. Iniciou-se, assim, a primeira Guerra do Afeganistão, que duraria uma década. Os soviéticos tentavam reerguer o Estado e o exército afegãos e controlar pontos vitais do país, o que se mostrava difícil com o apoio do Paquistão aos rebeldes que se isolavam na fronteira montanhosa. Assim,

a tática soviética passou a contar, também, com ataques aéreos. No entanto, a eficácia da nova estratégia foi afetada pelo auxílio que os Estados Unidos passaram a dar aos Mujahideen ao fornecer-lhes mísseis stinger. Dessa forma, os grupos de guerrilha e militantes estrangeiros, dentre eles Bin Laden, se armaram e desenvolveram técnicas de guerra utilizadas em conflitos posteriores (VISENTINI, 2013).

Após a primeira Guerra do Afeganistão, durante os anos de 1990, alguns dos guerrilheiros religiosos, armados e treinados pelos Estados Unidos, formaram o movimento do Talibã. Dentre os que compunham o novo movimento havia muitos combatentes anti-Soviéticos, os Mujahideen, que se separaram do movimento ao se perceberem desiludidos com a guerra civil que se deu entre as diferentes facções de Mujahideen após a retirada soviética em 1989 e o consequente colapso do governo de tendências soviéticas, em 1992. Foi nesse período inicial que o Paquistão começou a apoiar o grupo, pelo potencial de "levar ordem ao caótico Afeganistão e transformá-lo em um aliado cooperativo", assim dando ao Paquistão a "maior segurança de uma das diversas fronteiras onde os oficiais militares do país ansiavam pela chamada 'profundidade estratégica'" (UNITED STATES OF AMERICA, 2021a, p. 1). As práticas e crenças do Talibã estavam em consonância e derivavam em parte das tradições conservadoras tribais dos Pashtuns, que representavam um dos muitos complexos grupos étnicos do país e possuíam tradição de governança no mesmo.

Os Talibãs enxergavam o governo pós-soviético do presidente Burhanuddin Rabbani como fraco, corrupto e anti-Pashtun. Além disso, os quatro anos de guerra civil entre os grupos Mujahideen fizeram surgir apoio popular ao Talibã, que era visto como menos corrupto e com melhor capacidade de promover estabilidade. Assim, o Talibã organizou uma série de campanhas militares no território afegão, que culminaram na captura de Cabul no dia 27 de setembro de 1996. Não muito tempo depois, o grupo perdeu a maior parte do apoio doméstico e internacional, especialmente por conta das imposições severas a sua interpretação do Islã nas áreas controladas e empregou punições severas para forçar o cumprimento de seus decretos, incluindo proibições na televisão e execuções públicas; além de proibir música ocidental, o ato de dançar, da proibição das mulheres estudarem ou trabalharem fora de casa — exceto na área da saúde — e a execução pública de mulheres por alegações de adultério (UNITED STATES OF AMERICA, 2021a).

Em vista disso, os atentados de 11 de setembro de 2001 relacionam-se à turbulência política afegã não só pela guerra que se seguiu à retaliação estadunidense, mas também pelo contexto histórico da criação da Al-Qaeda e do Talibã. Após os ataques, o então presidente dos Estados Unidos, George W. Bush, aproveitou a comoção mundial e desencadeou a guerra ao terror, tendo o Afeganistão como seu primeiro alvo. A presença militar estadunidense logo se espalhou pela Ásia Central, gerando tensão com os países fronteiriços — em especial Rússia, China e Irã — e desequilibrou as relações do Paquistão e da Índia. Foram feitos, então, alguns arranjos diplomáticos para assegurar a invasão: o Paquistão abandonou sua aliança com o regime do Talibã; a Rússia, a China e os outros Estados da Ásia Central autorizaram o acesso e construção de bases em seus territórios para que os militares pudessem acessar o norte do Afeganistão, onde estava a resistência. Ademais, a situação interna do país, que já estava degradada, em parte pela incapacidade administrativa do Talibã e em parte por secas que assolavam o território, tornou-se pior com os bombardeios de mísseis e com a guerra, que geraram destruição e migrações internas (VISENTINI, 2014).

Ainda em dezembro de 2001 o Conselho de Segurança da ONU (CSNU) aprovou a Resolução 1.386, que autorizou o estabelecimento de uma Força Internacional de Assistência para a Segurança (ISAF), inicialmente pelo período de seis meses, mas que logo teve seu período de atuação estendido por resoluções posteriores. Além disso, em Bonn, na Alemanha, facções afegãs estabeleceram um acordo para que se formasse um governo provisório; o acordo foi aprovado pela ONU, e havia a discussão do envio de uma força de paz. Esse fato trouxe descontentamento a muitos grupos afegãos, incluindo o Talibã. Sendo assim, no dia 22 de dezembro de 2001, Hamid Karzai tomou posse como o Primeiro-Ministro do governo de coalizão que tinha o objetivo de trazer estabilidade e desenvolvimento ao país destruído pela guerra. Porém, com os interesses dos Estados Unidos voltando-se ao Iraque e com o Afeganistão considerado sob controle, esse investimento em desenvolvimento e reconstrução não foi realizado. Também, como o governo estadunidense acreditava já controlar o país, parte das tropas americanas foram realocadas, o que deixou um vácuo de poder em certas áreas do Afeganistão onde, rapidamente, uma insurgência surgiu, o neo Talibã (VISENTINI, 2014).

A guerra, que a princípio era vista pelas forças da coalizão como um conflito de fácil resolução e uma causa ganha, se tornou dispendiosa e muito mais longa que o planejado, superando em duração a Guerra do Vietnã. Consequentemente, o interesse de manter as tropas pacificadoras no país diminuiu e, em 2014, aprovou-se a retirada gradual das forças da ISAF do Afeganistão. Dessa forma, a manutenção da segurança e paz no Estado ficariam sob responsabilidade das forças nacionais do país. Além do apoio em treinamento e assistência, os contingentes militares americanos que permaneceram no país conduziam operações de contraterrorismo: a Operação Sentinela da Liberdade. Desiludido com a falta de avanços no Afeganistão, Trump, em fevereiro de 2020, assinou um acordo formal com o Talibã em que os EUA se comprometeriam a retirar todas as suas tropas, empreiteiras e oficiais civis do Afeganistão, com uma redução do contingente militar para 8.600 pessoas até o meio de julho de 2020 e uma retirada completa até o final de abril 2021. Em troca, o Talibã se comprometeria a prevenir que quaisquer grupos, incluindo a Al-Qaeda, ameaçassem os Estados Unidos e seus aliados ao não permitir que esses grupos se estabelecessem no país (UNITED STATES OF AMERICA, 2021a).

Por fim, após finalizada a tratativa entre EUA e Talibã, a retirada das forças estadunidenses se completou ao final do mês de agosto de 2021. Por consequência a situação do país desestabilizou-se rapidamente, tendo o Talibã capturado diversas províncias e Cabul. A fuga do presidente Ghani e a marcha das forças do grupo para dentro da capital, no dia 15 de agosto, foi a desintegração de facto do Governo. Diversos civis afegãos, temendo as consequências da incerteza do país na sua segurança, foram até o Aeroporto Internacional de Cabul em uma tentativa desesperada de deixar o território. Diversos relatos surgiram de regiões ocupadas pelo Talibã sobre as imposições de restrições de liberdades individuais e sociais e da erosão dos direitos das mulheres, incluindo o seu acesso a serviços e educação. O grupo expandiu seu controle territorial de forma vertiginosa, capturando 33 das 34 capitais de províncias em um período de 10 dias durante agosto. No dia da tomada de Cabul, o líder do Talibã e chefe da Comissão Política, Mullah Baradar, publicou um vídeo anunciando a vitória "inesperada" do grupo; ele chegou a Kandahar em 17 de agosto. Em 18 de agosto, os Emirados Árabes Unidos emitiram uma declaração em que davam as boas-vindas ao presidente Ghani. No mesmo dia, Ghani publicou uma mensagem em que afirmava sua intenção de retornar

ao Afeganistão. Nesse mesmo período, a United Nations Assistance Mission in Afghanistan (UNAMA) continuava a dar suporte a autoridades subnacionais em conflito permanente. A insegurança cresceu de forma exponencial, em partes pelo lançamento de uma ofensiva em larga escala durante a retirada das tropas internacionais remanescentes no Estado (UNITED STATES OF AMERICA, 2021a).

4 Mosaico de Vozes: Análise das Análises sobre a Situação no Afeganistão

Considerando o histórico apresentado e através do modelo teórico de Marília Pimenta, será elaborada uma análise sobre as diferentes vozes que se levantam sobre a retomada do poder pelo Talibã no Afeganistão, em agosto de 2021. Para isso, serão examinados depoimentos dados pelo Talibã no momento de posse da cidade de Cabul, relatórios do governo dos Estados Unidos da América, declarações ministeriais de países vizinhos do Afeganistão e relatórios de Organizações Internacionais, como a Organização das Nações Unidas e a Human Rights Watch.

O presente trabalho busca também explorar os possíveis futuros projetados para o país, apesar da incerteza frente ao que o futuro reserva. Dessa forma, levantam-se três possíveis projeções: a) o Talibã permanecerá no poder no Afeganistão, mantendo sua postura da década de 1990, retirando os direitos civis conquistados nos últimos vinte anos, em especial por meninas e mulheres; b) o Talibã permanecerá à frente do Afeganistão, mas apresentará uma postura moderada, respeitando certos avanços realizados nos últimos dez anos; e, por fim, c) as potências internacionais, em especial os Estados Unidos, irão intervir novamente no Afeganistão, voltando a afastar o Talibã do poder.

4.1 Retorno Moderado ao Poder: entre o Discurso e a Prática

Nesta subseção serão analisados dois pontos de vista nacionais sobre a volta do Talibã ao poder no Afeganistão. De um lado, o discurso dado pelo porta-voz do Talibã, Zabihullah Mujahid, após a ocupação de Cabul, será examinado. Do outro, os relatos de sete mulheres afegãs da cidade de Herat, no oeste do Afeganistão, entrevistadas pela Human Rights Watch, serão explorados.

4.1.1 Discurso Moderado

Logo após a retomada de poder no Afeganistão, o Talibã fez seu primeiro pronunciamento à imprensa, através de seu porta-voz, Zabihullah Mujahid. O discurso assumiu tom moderado, prometendo que os direitos das mulheres seriam respeitados, que aqueles que resistiram à retomada do poder pelo Talibã seriam perdoados e fazendo apelos para que houvesse união com o governo (TRANSCRIPT..., 2021).

Mujahid iniciou o discurso parabenizando a nação pela expulsão dos estrangeiros e afirmando que este é um momento de muito orgulho, já que a liberdade e a independência são direitos legítimos de todos os Estados. Ainda, o porta-voz do Talibã agradeceu a Deus pela conquista e afirmou que o Emirado Islâmico do Afeganistão não se vingaria de ninguém. O Talibã reconheceu que passa por um momento desafiador, marcado por crises e por erros cometidos pelos invasores, mas afirmou que o Afeganistão não é mais um campo de batalha e de conflitos, de modo que não desejava travar guerras com ninguém, mantendo a paz e evitando inimigos internos e externos. Assim, asseguraram que iriam proteger as áreas onde se encontravam as embaixadas e as missões de organizações internacionais. Mujahid, seguindo nessa mesma linha, assegurou aos países vizinhos e aos Estados Unidos que ninguém estava correndo perigo no Afeganistão e que o Talibã não permitiria que seu território fosse usado contra nenhum país do mundo. Pediu, no entanto, que a comunidade internacional permitisse ao país que aja de acordo com os princípios religiosos do islã e com sua cultura, pontuando que os demais países também possuem regras, políticas e pontos de vista diferentes, utilizando distintos regulamentos, de modo que os afegãos também têm o direito de ter suas próprias regras, para que estejam de acordo com seus valores (TRANSCRIPT..., 2021).

A questão das mulheres também foi abordada pelo Talibã, que afirmou que o Emirado Islâmico do Afeganistão estaria comprometido a assegurar seus direitos, de acordo com os princípios da sharia. Logo, as mulheres poderiam ter atividades em diferentes setores e áreas, com base em suas regras e regulamentos, como educação, saúde, dentre outras. Ademais, foi abordada a questão da recuperação econômica, com a garantia de que, assim que os conflitos fossem apaziguados no país, o Talibã se comprometeria a investir em infraestrutura e a trabalhar em conjunto com a comunidade internacional para assegurar o crescimento do país e revitalizar a

economia, aproveitando seus recursos naturais. Dirigindo-se diretamente à mídia afegã, Mujahid afirmou que o Talibã estaria comprometido a garantir que seguissem trabalhando livre e independentemente, dentro dos novos padrões culturais do governo. Dessa forma, pediram às agências midiáticas que atuassem de acordo e com respeito às normas do islã, mas que poderiam e deveriam atuar de maneira imparcial, sendo possível que críticas ao governo fossem feitas quando houvesse necessidade de melhorias. Quando perguntado se considerava que o Talibã tinha mudado, Mujahid respondeu que, em questão de ideologia e de valores, a nação seguiria sendo islâmica, como o era há 20 anos, mas em termos de maturidade e de visão, haveria uma diferença referente às novas ações empreendidas pelo grupo. A conferência termina com a afirmação de que todos os cidadãos afegãos serão tratados da mesma maneira, inclusive as mulheres, e assegurando que o Afeganistão pretende manter boas relações com todos os países do mundo (TRANSCRIPT..., 2021).

Depreende-se do discurso do porta-voz do Talibã Zabihullah Mujahid que o tom assumido pelo Afeganistão é de conciliação e de paz. Fica claro o interesse latente do país em manter boas relações com seus vizinhos e com os demais países da comunidade internacional, inclusive com o governo norte-americano, devido, principalmente, à necessidade de ajuda humanitária e econômica. Além disso, a questão das mulheres foi bastante abordada durante o discurso, de maneira a apaziguar os protestos que ocorreram em Cabul contra a discriminação de gênero no país.

4.1.2 Distanciamento do Discurso: O Talibã na Prática

O relatório Afghanistan: Taliban Abuses Cause Widespread Fear, elaborado em 23 de setembro de 2021 pela Human Rights Watch (na sigla HRW), é um compilado de entrevistas telefônicas realizadas pela organização com sete mulheres afegãs que denunciam a situação em que se encontram após o Talibã tomar sua cidade, Herat, no oeste do Afeganistão, no dia 12 de agosto de 2021. Segundo estas mulheres, seus direitos e liberdades estavam sendo negados, diferentemente do que o Talibã havia prometido em seus discursos oficiais em Cabul (HUMAN RIGHTS WATCH, 2021b).

A Human Rights Watch coletou os depoimentos destas sete mulheres de forma anônima, abordando questões sobre como estavam sendo suas experiências sob o governo do Talibã. O relatório divide-se em dez partes, que buscam cobrir todos os aspectos da vida dessas mulheres, seus sentimentos e anseios quando o Talibã assumiu o poder da cidade, as restrições de suas liberdades de ir e vir, as restrições de vestimenta, de trabalho e de estudos, bem como a organização de protestos do dia 2 e 7 de setembro, quando mulheres marcharam nas ruas de Herat pedindo que o Talibã mantivesse seus direitos. Além das dez seções específicas, o relatório também conta com uma recomendação final da organização sobre medidas emergenciais que o Talibã deve adotar a fim de respeitar os acordos internacionais dos quais o Afeganistão é signatário, como por exemplo a Convenção para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra Mulheres (HRW, 2021b).

As mulheres entrevistadas pela organização afirmaram que foram surpreendidas pelo sucesso do Talibã, atestando que nunca imaginaram que estes poderiam derrotar o governo. A organização também pontuou o choque destas mulheres ao descobrirem que pessoas conhecidas fazem parte do Talibã, desde familiares a colegas de turma na universidade. A Human Rights Watch também abordou a questão do Talibã estar buscando mulheres de "alto-perfil social", isto é, mulheres ativas politicamente na defesa dos seus direitos. Segundo o relatório, uma entrevistada afirmou que o Talibã entregou uma lista de nomes para os anciãos da cidade, solicitando auxílio na procura destas mulheres. As mulheres também relataram as dificuldades sobre sua liberdade de locomoção, sendo solicitadas sobre a presença de um mahram — um familiar do sexo masculino — quando saem nas ruas. Elas denunciaram que a liderança do Talibã em Cabul afirmou que o mahram não seria necessário durante a execução das tarefas do dia a dia, como ir ao trabalho ou a lojas, mas atestaram que o Talibã em Herat as manda para casa caso não estejam acompanhadas por um mahram. As mulheres entrevistadas relatam que, em mais de uma ocasião, foram paradas por agentes do governo ao realizarem atividades cotidianas, como ir a lojas, ao trabalho e ao usarem o ônibus, sendo questionadas sobre os seus mahram. Uma das grandes preocupações destas mulheres, e um dos principais motivos, segundo elas, para os protestos de 2 e 7 de setembro, é que com a obrigatoriedade de um mahram elas não conseguirão trabalhar, pois seus

familiares não podem ficar com elas durante seus expedientes, e sem o trabalho elas não conseguirão prover sua família (HRW, 2021b).

O relatório também aborda como as incertezas dessas mulheres as levaram a uma tentativa de negociação com o Talibã, porém o oficial do governo se mostrou inflexível, afirmando que elas só deveriam sair de casa quando fosse absolutamente necessário e sempre com um familiar do sexo masculino junto. Além disso, em relação às questões sobre o trabalho e sobre a educação, elas receberam poucas respostas, apenas a promessa que as autoridades do Talibã estavam concedendo em deixar mulheres trabalharem em áreas nas quais eles julgassem necessárias, como funções de educação e de saúde com meninas e mulheres, mas que essas eram concessões, assim como a permissão para que meninas tivessem a educação primária. Segundo a Human Rights Watch, o Talibã ainda solicitou que estas mulheres apoiassem o Talibã, alertando que duras penas seriam tomadas caso se opusessem ao governo (HRW, 2021b).

Essas mulheres, então, organizaram-se em dois momentos: o primeiro, no dia 2 de setembro, não teve represália por parte do Talibã, mas quando voltaram a marchar nas ruas em 7 de setembro, exigindo que seus direitos fossem respeitados, os agentes do Talibã chicotearam na multidão, atirando indiscriminadamente a fim de dispersar as pessoas. O protesto do dia 7 de setembro levou à morte de dois homens e mais feridos, resultando, também, na proibição de qualquer protesto que não fosse autorizado pelo Ministério da Justiça. É nesse cenário que as recomendações da Human Rights Watch são elaboradas, feitas para serem, de acordo com a organização, medidas provisórias urgentes. A principal recomendação da organização concerne o esclarecimento que deve ser feito pela organização central do Talibã aos demais membros sobre o comportamento que deve ser adotado por eles, visto que há, no mínimo, um desencontro entre o discurso dado pelo Talibã em Cabul e as medidas adotadas pelos seus membros no interior do país, como por exemplo, esclarecer que as mulheres e as meninas podem deixar suas casas sozinhas e não precisam estar acompanhadas pelo mahram para realizar atividades do cotidiano, como foi dito por Zabihullah Mujahid (HRW, 2021b).

4.2 A Explicação Estadunidense: De (Des)Construção da Nação à Guerra ao Terror

Os Estados Unidos da América teve um papel significativo na história do Afeganistão, visto que esteve envolvido com o financiamento de armas e treinamentos para os afegãos que combatiam as tropas soviéticas no final do século XX. Foi responsável pela invasão do país em 2001, após o Ataque das Torres Gêmeas e no contexto da Guerra ao Terror, de forma que suas tropas estiveram presentes no país desde o mesmo ano. Porém, em 2020, o antigo presidente, Donald Trump, assinou um acordo formal com os líderes do Talibã, comprometendo-se a retirar as tropas estadunidenses do país até abril de 2021. É nesse contexto que analisaremos o discurso de Joe Biden, presidente dos Estados Unidos, dirigido à nação norte-americana em 16 de agosto de 2021, sobre a retirada total das tropas estadunidenses do Afeganistão (UNITED STATES OF AMERICA, 2021a; 2021b).

O discurso de Biden é considerado por este trabalho como uma narrativa norte-americana da conjuntura sobre o Afeganistão, já que o presidente, em diversos momentos ao longo de sua fala, realizou juízos de valor sobre o Afeganistão e os acontecimentos recentes no país, afirmando que "os líderes políticos do Afeganistão desistiram e fugiram do país" (UNITED STATES OF AMERICA, 2021b, sem página, tradução nossa[4]). Biden possuíu três principais eixos em seu discurso: a análise histórica do conflito, a luta contra o terrorismo e os próximos passos dos Estados Unidos em relação ao Afeganistão (UNITED STATES OF AMERICA, 2021b).

Sobre o aspecto histórico do conflito, o presidente Biden afirmou que os Estados Unidos nunca objetivaram a construção de nação no Afeganistão, de forma que o objetivo do país não era de criar uma democracia centralizada. Segundo ele, a missão dos EUA no país era a captura daqueles que realizaram o ataque às torres gêmeas em 11 de setembro de 2001, bem como garantir que a Al-Qaeda não utilizasse o solo afegão como base para ataques contra o país americano novamente. Biden assegurou que há uma década os Estados Unidos realizaram seu objetivo no Afeganistão, após capturarem Osama Bin Laden e atingirem seriamente a Al-Qaeda em solo afegão. Ademais, de acordo com o presidente, os Estados Unidos da América deveriam focar sua ação no Afeganistão no âmbito do contra-terrorismo, assim como fazem na Somália, na Península Arábica, na Síria e no Iraque. Porém, nesses países, os Estados Unidos não possuem uma presença militar permanente,

4 No original: "Afghanistan political leaders gave up and fled the country" (UNITED STATES OF AMERICA, 2021b, sem página).

sendo esse o ponto chave do discurso do presidente sobre o terrorismo e sobre como o país deve lidar com o Afeganistão em anos futuros (UNITED STATES OF AMERICA, 2021b).

Dando grande enfoque ao acordo realizado por Trump em 2020, Biden discorreu sobre a difícil escolha que teve entre: honrar o acordo e retirar suas tropas do país ou aceitar o escalonamento do conflito. A última alternativa o obrigaria a enviar mais tropas ao Afeganistão, visto que não houve garantia de um cessar-fogo após maio, bem como não houve acordo em relação à proteção de tropas americanas. O que houve, de acordo com ele, foram promessas do governo do Afeganistão de que seu exército e sua população estariam enfrentando o Talibã em conjunto com os norte-americanos, o que, de acordo com o presidente estadunidense, foram promessas vazias. Segundo o discurso de Biden, o que os Estados Unidos viram acontecer nos últimos anos foi o colapso do exército afegão — apesar do treinamento e dos equipamentos disponibilizados pelo governo americano ao exército afegão, do pagamento dos salários do exército e da manutenção da força aérea afegã — e o fortalecimento do Talibã como nunca antes durante os vinte anos de conflito (UNITED STATES OF AMERICA, 2021b).

Dessa forma, Biden afirma que os Estados Unidos deram ao Afeganistão e aos afegãos todas as ferramentas que poderiam para que eles decidissem o seu próprio futuro, mas que os EUA foram recebidos com afegãos indispostos a lutar para que esse futuro não fosse nas mãos do Talibã. O presidente afirmou que a decisão dos Estados Unidos de deixar o Afeganistão teria sido a mesma um ano antes ou cinco anos para frente, os resultados se manteriam pois, de acordo com a sua visão, os afegãos não se mostravam dispostos a lutar suas próprias batalhas e, dessa forma, Biden afirmou não poder pedir para que vidas estadunidenses sejam perdidas nesse conflito. O presidente norte-americano também responsabilizou o antigo presidente do Afeganistão, Ghani, de prometer uma unidade política para limpar a corrupção política no Afeganistão e de unir os líderes políticos do país na sua luta contra o Talibã, atos em que eles também falharam (UNITED STATES OF AMERICA, 2021b).

Por fim, Biden anunciou que os Estados Unidos seguirá apoiando o Afeganistão através de ajuda humanitária, seguirá dando suporte ao povo afegão através de sua influência diplomática internacional e se manterá ao lado do povo afegão na

sua luta por direitos básicos, especialmente os de suas mulheres e meninas. Apoiando-se na cartilha norte-americana de precursor e propagador dos direitos humanos, Biden assegurou que os direitos humanos devem ser o centro das discussões. Além disso, o discurso também abordou o apoio estadunidense aos refugiados afegãos e prometeu auxílio a esses em seu estabelecimento em lugares fora do Afeganistão (UNITED STATES OF AMERICA, 2021b).

O discurso de Biden afirmou que os Estados Unidos apenas viam a questão do Afeganistão como uma guerra contra o terrorismo, deixando de considerar, então, a responsabilidade do país ao fornecer apoio aos ativistas religiosos quando esses lutaram contra a União Soviética, ativistas religiosos que vieram a compor o Talibã (VISENTINI, 2014). Ainda, e, mais importante, o discurso de Biden falha em não mencionar as sanções do governo estadunidense ao Afeganistão, sanções estas que, como veremos no relatório da Human Rights Watch, que será analisado posteriormente neste artigo, estão contribuindo para que a maioria do povo afegão se encontre em situação de fome generalizada e deixe o país em um colapso econômico. A frase "nosso objetivo nunca foi construir uma nação no Afeganistão" parece, de certo modo, uma forma de isentar-se da responsabilidade adquirida após anos de destruição e de contribuição para a instabilidade do país asiático (UNITED STATES OF AMERICA, 2021b, online; HUMAN RIGHTS WATCH, 2021a, online).

4.3 Impacto Regional: A Visão dos Vizinhos Quanto à Situação no Afeganistão

Durante a Segunda Reunião dos Ministros das Relações Exteriores dos Países Vizinhos do Afeganistão (Second Meeting of Foreign Ministers of Afghanistan's Neighboring Countries, em inglês), sediada em Teerã em 27 de outubro de 2021, foi aprovada uma declaração ministerial conjunta pelos ministros representantes da China, Irã, Paquistão, Tajiquistão, Turcomenistão, Uzbequistão e Rússia. A reunião contou com discursos dos ministros sobre a situação no Afeganistão, além do pronunciamento do Secretário-Geral das Nações Unidas, António Guterres (CHINA, 2021).

Dada a mudança na situação política do Afeganistão, a reunião objetivava uma análise dos novos acontecimentos e o estabelecimento de recomendações e

metas a serem cumpridas por eles e pelo Estado afegão. Dessa maneira, os ministros dos países vizinhos reiteraram o apoio à soberania nacional, à independência política, à unidade territorial e à não-interferência externa nos assuntos internos do país. Além disso, expressaram sua preocupação com a situação securitária, governamental, socioeconômica e humanitária do Estado afegão, de modo que concordaram que os países responsáveis pelas dificuldades no Afeganistão devem honrar seu compromisso e fornecer a ajuda econômica, a subsistência e a assistência humanitária urgentemente necessárias para ajudar a realizar uma transição estável da situação no Afeganistão. Ademais, expressaram o forte apoio para alcançar a paz, a estabilidade e a reconciliação nacional no país e incentivaram todas as partes, incluindo o Talibã, a continuar o diálogo político e as consultas para a solução das questões pendentes e o desenvolvimento futuro da nação. Por fim, enfatizaram que as organizações internacionais e regionais, em particular as agências da ONU e os membros relevantes do Conselho de Segurança, deveriam assumir sua responsabilidade pela solução política dos problemas do Afeganistão, prestando apoio aos afegãos para desenvolver infraestrutura socioeconômica e fornecendo assistência econômica e humanitária. Levando em consideração a deterioração da situação econômica no Afeganistão, pediram que a comunidade internacional fornecesse assistência humanitária de forma urgente (CHINA, 2021).

Após a análise da situação do Afeganistão, os países vizinhos estabeleceram algumas metas a serem cumpridas por eles. Primeiramente, comprometeram-se a apoiar uma solução duradoura e realista das diferenças através do diálogo e da negociação entre as partes relevantes para alcançar a reconciliação nacional, solução política duradoura e a formação de um governo inclusivo. Além disso, pretendiam exortar as partes afegãs relevantes a implementar políticas internas e externas modestas e prudentes, retomar a ordem normal da sociedade o mais rápido possível, realizar o funcionamento eficaz das agências governamentais, fornecer serviços públicos básicos aos indivíduos, tomar medidas para melhorar a subsistência das pessoas e proteger os direitos fundamentais dos grupos étnicos, mulheres e crianças no Afeganistão. Ainda, pretendiam garantir o compromisso das partes afegãs relevantes à comunidade internacional de que o território do Afeganistão não representará nenhuma ameaça aos países vizinhos e não será utilizado por grupos criminosos, terroristas e separatistas, de modo a adotar uma abordagem amigável para com os

países vizinhos e respeitar os princípios reconhecidos universalmente aceitos do direito internacional e dos direitos humanos fundamentais, assegurando os direitos legítimos dos cidadãos estrangeiros e das instituições no Afeganistão (CHINA, 2021).

Para além das metas anteriormente citadas, os países vizinhos pretendiam, ainda, incentivar as partes afegãs relevantes a enfrentar as ameaças e os desafios, como o terrorismo, o contrabando de drogas e o tráfico de seres humanos, a repressão ao crime organizado e outros atos criminosos originários do Afeganistão. Ademais, fazem um apelo ao Estado afegão e à comunidade internacional para que abordem a situação dos refugiados e do deslocamento forçado no país. Além disso, a necessidade de a comunidade internacional fornecer apoio financeiro contínuo e assistência humanitária ao país também foi citada. Por fim, foi feito um apelo aos demais países do globo para que se mantenham engajados positivamente com o Afeganistão e desenvolvam um roteiro de longo prazo para avançar a agenda de engajamento político, integração econômica e conectividade regional (CHINA, 2021).

Sendo assim, é notável que a Segunda Reunião dos Ministros das Relações Exteriores dos Países Vizinhos do Afeganistão pretendia não só auxiliar o Estado afegão no período de transição de governo mas também fazer apelos à comunidade internacional para que permitisse a reinserção do país em negociações e fóruns internacionais, bem como solicitar ajuda humanitária e financeira. Percebe-se, ainda, que os vizinhos não possuíam grandes oposições à retomada do poder pelo Talibã e visavam tornar essa transição a mais pacífica possível para o Afeganistão.

4.4 A Visão das Nações Unidas sobre a Crise Humanitária, Econômica e Política

As Nações Unidas atuaram nos acontecimentos no Afeganistão através de diversos órgãos especializados, sendo necessário filtrar os órgãos da Organização para realizar a presente análise. Assim, nesta subseção, será abordado o relatório da Missão de Assistência das Nações Unidas para o Afeganistão, bem como o relato da Representante Especial do Secretário Geral e Chefe da Missão de Assistência das Nações Unidas no Afeganistão, Deborah Lyons, os depoimentos concedidos de conselheiros do Conselho de Segurança (CSNU) à UN Press e as discussões e decisões do Conselho.

A Missão de Assistência das Nações Unidas para o Afeganistão, da sigla em inglês UNAMA, foi estabelecida em 2002, tendo seu mandato renovado ao longo dos anos. Como de costume nas missões da Organização, um relatório deve ser entregue ao Conselho de Segurança pelo Secretário Geral das Nações Unidas a cada período estipulado de tempo, como forma de verificar a validade da missão. Nesse sentido, formulado em 2 de setembro de 2021, o relatório The Situation in Afghanistan and its Implications for International Peace and Security foi entregue ao CSNU. Dividido em oito partes — introdução, desenvolvimentos relevantes, direitos humanos, coordenação de assistência ao desenvolvimento, assistência humanitária, contenção de narcóticos, apoio à missão e observações —, o relatório busca estabelecer um histórico dos acontecimentos recentes no Afeganistão, abordando as tentativas falhas de negociação entre as duas partes do conflito, o Talibã e o antigo governo do Afeganistão, no início de 2021, a retirada das tropas internacionais e o ataque ao Aeroporto Internacional de Hamid Karzai e os demais desdobramentos da crise econômica, humanitária e política no país. O texto clamava aos países-membros das Nações Unidas que mantivessem a ajuda humanitária à região, pedindo, ainda, que o Talibã e as demais partes envolvidas no conflito exercessem máximo respeito pela proteção à vida e que garantissem que as necessidades básicas humanas fossem atendidas. O Secretário Geral da ONU prosseguiu no relatório pedindo pelo fim da violência e para que os direitos e a segurança dos afegãos sejam respeitados, incluindo os direitos de mulheres, meninas e de minorias religiosas. De modo geral, o relatório serviu de forma a orientar o Conselho a prorrogar a UNAMA (UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL, 2021b).

O Conselho de Segurança das Nações Unidas deu seu primeiro pronunciamento sobre os acontecimentos no Afeganistão no dia 16 de agosto de 2021, quando fez um pronunciamento para a UN News pedindo pelo cessar das hostilidades no país, pelo fim da violência e pela restauração da ordem civil e da segurança do povo afegão (UNITED STATES, 2021). O Conselho voltou a se pronunciar ainda no mês de agosto, após o ataque terrorista ao Aeroporto Internacional Hamid Karzai, em Cabul, onde as forças militares dos Estados Unidos estavam reunidas para realizar a evacuação de estrangeiros e de afegãos considerados em perigo no governo Talibã. A retirada das tropas externas fez com que milhares de civis se

reunissem no aeroporto, buscando acessar os voos de evacuação (UNSC, 2021b). Enquanto civis buscavam a saída do Afeganistão, o Estado Islâmico na Província de Khorosan (ISKP), grupo teorrirista, realizou um ataque causando a morte de 150 pessoas e deixando mais de 200 pessoas feridas. O Conselho de Segurança das Nações Unidas se solidarizou com as vítimas, solicitando que o Talibã garantisse e facilitasse a passagem segura dos cidadãos que desejassem deixar o país, bem como permitisse o acesso de auxílio humanitário ao país e que se posicionasse em defesa dos direitos humanos, incluindo os direitos de crianças e mulheres (SECURITY…, 2021). O CSNU se reuniu novamente em 17 de setembro, após receber o relatório do Secretário das Nações Unidas, António Guterres, votando para que o mandato da missão no Afeganistão fosse estendido até março de 2022 (UNITED NATIONS ASSISTANCE MISSION IN AFGHANISTAN, 2021).

Ainda no âmbito das discussões sobre o Afeganistão, o Conselho se encontrou em 17 de novembro de 2021, ouvindo o relato de Deborah Lyons, Representante Especial do Secretário Geral e Líder da Missão de Assistência das Nações Unidas no Afeganistão. Lyons apontou que, apesar do contato com a administração Talibã nos últimos três meses estar sendo "útil e construtivo" — uma vez que, segundo ela, as autoridades do Talibã buscam o reconhecimento internacional das Nações Unidas, bem como superar o déficit de confiança com a comunidade internacional e, por esses motivos, estão buscando providenciar segurança para as forças da ONU no país e permitir amplo acesso humanitário —, as questões sobre direitos de mulheres, educação de meninas e os relatos de assédio e de assassinatos extrajudiciais levantam preocupações. Dessa forma, Lyons afirma que "abandonar o povo afegão agora será um erro histórico — um erro que já foi feito antes com trágicas consequências" (UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL, 2021a).

Sobre a situação geral da sociedade Afegã, a Chefe da Missão das Nações de Assistência ao Afeganistão relata que a maioria dos afegãos permanecem apreensivos sobre as futuras intenções do Talibã. Ela apontou que questões econômicas os têm preocupado, principalmente em relação à economia paralisada, e que eles temem não conseguir se alimentar durante o inverno. Lyons criticou as sanções econômicas que estão em vigor contra o Afeganistão, afirmando que estas são responsáveis pela paralisia da economia. Cerca de 23 milhões de afegãos estarão em crise ou em emergência de insegurança alimentar, além de haver o aumento da

fome nas áreas rurais. Além disso, ela afirma que parte dos afegãos se mostraram preocupados com sua capacidade de participar de manifestações, já que sua liberdade de expressão foi restringida e meios de comunicação foram fechados devido às restrições em curso por parte das autoridades. Diante do exposto pela Líder da Missão de Assistência das Nações Unidas ao Afeganistão, os membros do Conselho de Segurança se mostraram preocupados com o desenvolvimento da crise humanitária no Afeganistão e a ameaça de colapso econômico do país e pediram por imediata assistência da ONU. Os conselheiros se dividiram em grupos de opiniões distintas: enquanto alguns demonstraram-se mais preocupados com os ataques aos direitos de mulheres, meninas, jornalistas e ativistas, outros levantaram questões sobre os ataques terroristas, e um terceiro grupo, em que se encontrava o representante chinês, levantou questões sobre as sanções e a fome generalizada que está afligindo o país (UNSC, 2021a).

4.5 Do Colapso Econômico à Fome Generalizada

A Human Rights Watch é uma organização independente sem fins lucrativos, com sede em Nova York, composta por advogados, jornalistas, ativistas e estudiosos de mais de 70 nacionalidades que buscam investigar e reportar abusos que acontecem em todas as partes do mundo, bem como proteger aqueles em risco, como minorias vulneráveis em tempos de guerra, crianças e refugiados (HUMAN RIGHTS WATCH, 2021a). Elaborado em 11 de novembro de 2021, o relatório Afghanistan Facing Famine: UN, World Bank, US Should Adjust Sanctions and Economic Policies tem como objetivo principal expor a crise econômica afegã e o colapso do sistema bancário, que está causando fome generalizada no país de acordo com o Programa Mundial de Alimentos da ONU (HUMAN RIGHTS WATCH, 2021c).

O relatório, cujo objetivo principal é expor o colapso da economia e dos serviços sociais do Afeganistão, abordou os fatores que afetaram e inflaram a crise econômica, como os resultados negativos das sanções aplicadas pelas Nações Unidas e pelos Estados Unidos unilateralmente, além de contextualizar a crise humanitária através de relatos de afegãos. De acordo com a organização, após a tomada do Afeganistão pelo Talibã, em agosto de 2021, houve corte da assistência estrangeira, assim como a retirada em massa de bancos privados do país. A Human

Rights Watch considerou que a falha em manter compromissos internacionais em relação ao respeito aos direitos humanos, em especial de mulheres, meninas e de minorias religiosas, por parte do Talibã, acarretou na falta de confiança de governos e instituições financeiras internacionais em reconhecer o governo do Talibã, de realizar negociações diretas com o Banco Central do Afeganistão e em permitir que o governo Talibã opere em entidades governamentais dentro do sistema financeiro internacional. Somado a isso, o Afeganistão ainda lida com sanções aplicadas pelos Estados Unidos e pela ONU — impostas através de resoluções do Conselhos de Segurança das Nações Unidas devido a ligação do Talibã com grupos terroristas —, o que contribui para o cenário de colapso econômico do país (HRW, 2021c).

Ainda, a Human Rights Watch assegurou que o principal problema do Afeganistão é que seus bancos não conseguem cobrir saques feitos por atores privados e por organizações humanitárias, visto que não possuem dinheiro físico. Dessa forma, as doações internacionais e o auxílio humanitário não tinham efeito quando estas entidades internacionais não conseguem enviar ativos para o sistema bancário, pois não há dinheiro no país. A falta de liquidez acarretou na ausência de pagamentos de salários e no aumento rápido do preço dos alimentos, fazendo com que a população encarasse a fome generalizada, com muitas famílias realizando uma refeição por dia, caso tenham sorte, e sendo forçadas a implorar por alimentos em espaços públicos. O relatório também denunciava que as principais afetadas são as mulheres e meninas, pois o governo do Talibã estava impondo dificuldades ainda maiores para que estas obtivessem recursos financeiros e alimentos. A proibição ao trabalho feminino forçou-as a abandonar seus empregos, e, mesmo para aquelas que ainda possuiam permissão para exercer uma profissão, como é o caso de trabalhadoras da área da saúde e da educação, a exigência do Talibã de que elas sejam acompanhadas por um mahram, isto é, um familiar do sexo masculino durante seu expediente e todas às vezes que estas saem de casa, criou uma dificuldade a mais para que estas mulheres permaneçam empregadas, visto que muitos dos familiares do sexo masculino não podem estar com essas mulheres no período de trabalho. Além da renda familiar dessas mulheres ter sido reduzida devido à ausência de seus salários, a Human Rights Watch alegou que muitas famílias estão recorrendo à venda de seus filhos para o casamento, em especial meninas, para conseguir se alimentar (HRW, 2021c).

É nesse cenário que a organização elaborou suas recomendações para resolver a crise econômica no Afeganistão. O primeiro ponto abordado pela Human Rights Watch foi o desacordo entre a política de sanções dos Estados Unidos contra o Talibã com as novas políticas que o Departamento do Tesouro estadunidense promulgou em 18 de outubro. Segundo a organização, o Tesouro afirmou que buscará adequar "sanções econômicas a fim de mitigar impactos econômicos e políticos não intencionais" (HRW, 2021, sem página), o que é questionado pela organização visto que as sanções aplicadas no Afeganistão estavam causando impactos indesejados, uma vez que estão colocando a população civil afegã em, no mínimo, um estado de insegurança alimentar. Além dos Estados Unidos, a Human Rights Watch clamou para que o Conselho de Segurança das Nações Unidas tomasse medidas imediatas para garantir que transações financeiras com propósitos humanitários e o fornecimento de outros serviços essenciais estivessem fora do escopo de sanções econômicas da Organização (HRW, 2021c).

Outro ponto abordado pela Human Rights Watch concerne a questão do envio de dinheiro físico para o país. Considerando que os Estados Unidos estava impedindo o Banco Central do Afeganistão de acessar reservas em moeda estrangeira e que, no Banco Mundial, o governo dos Estados Unidos liderou o processo de impedimento do Banco Central afegão de acessar ativos, doações ou assistência do Banco Mundial, a organização propôs que os governos, a ONU, o Banco Mundial e o Talibã trabalhassem juntos a fim de chegar em um acordo que permitisse o acesso do Banco Central ao sistema bancário internacional, podendo pagar a dívida do país com o Banco Mundial e acessar os depósitos em dólar dos programas de assistência humanitária. A Human Rights Watch também salientou que em caso de não-consentimento entre as partes, a Organização das Nações Unidas deve seguir usando todos os meios disponíveis à Organização para mandar dinheiro para o Afeganistão para fins humanitários (HRW, 2021c).

5 Conclusão

Sendo assim, o presente trabalho procurou analisar as diferentes vozes que emergiram frente à retomada do poder pelo Talibã no Afeganistão, bem como explorar os cenários possíveis que decorreriam dessa mudança de governo no país. A partir do modelo analítico proposto por Marília Pimenta, constatou-se que os

diferentes atores envolvidos realizam análises de conjunturas, que são baseadas em seus interesses e têm poder de alterar a realidade e influenciar em decisões futuras. Desse modo, é imprescindível que se observe esses pontos de vista distintos para que se tenha uma visão multifacetada e plural do conflito, que facilite seu entendimento.

Assim, consideram-se as três hipóteses de projeção levantadas pelo estudo, sendo elas: a) o Talibã permanecerá no poder no Afeganistão, mantendo sua postura da década de 1990, retirando os direitos civis conquistados nos últimos vinte anos, em especial por mulheres e meninas; b) o Talibã permanecerá à frente do Afeganistão, mas apresentará uma postura moderada, respeitando certos avanços realizados nos últimos dez anos; e, por fim, c) as potências internacionais, em especial os Estados Unidos, irão intervir novamente no Afeganistão, voltando a afastar o Talibã do poder. Dessa forma, quando se compara o discurso do Talibã em seu primeiro pronunciamento à imprensa e os depoimentos dos civis afegãos, nota-se uma divergência entre o discurso do grupo e a prática, principalmente no que tange à questão dos direitos das mulheres. Durante o pronunciamento, por diversas vezes o grupo afirmou que os direitos das mulheres seriam respeitados e que elas estariam autorizadas a trabalhar em atividades diversas. No entanto, os depoimentos das afegãs mostram uma realidade diferente, em que afirmaram que seus direitos estão sendo tolhidos, como mostra o exemplo da restrição de locomoção. Entende-se, então, que o discurso moderado do Talibã frente às mulheres não condiz com a realidade, sendo necessário a análise de outras fontes para o real entendimento dos fatos. Nota-se um ponto comum nos discursos de todos os atores: a questão da crise humanitária e econômica, mesmo que abordados de maneiras distintas. Os países vizinhos do Afeganistão fizeram apelos à comunidade internacional para que essa tomasse providências para auxiliar os afegãos, enquanto o CSNU apenas expressou preocupação quanto à situação, e a Human Rights Watch fez recomendações para mitigar os problemas. Os Estados Unidos, por sua vez, afirmaram que irão prover ajuda ao Afeganistão, enquanto, na realidade, encabeçam sanções que causam mais disrupções à economia afegã.

Quanto às hipóteses levantadas pelo presente estudo, quando se analisa apenas o discurso do Talibã, podemos concluir que o grupo assumirá uma postura mais moderada, respeitando os direitos das mulheres e se posicionando de maneira

amistosa com os demais países do sistema internacional. No entanto, ao se observar os depoimentos dos civis afegãos, nota-se que o discurso do Talibã não condiz com a realidade, de modo que poderíamos ser levados a acreditar que o comportamento adotado pelo novo governo será o mesmo de vinte anos atrás. A hipótese sobre interferências externas no país também se mostra pouco plausível, de modo que os Estados Unidos — país que poderia a vir a liderar uma futura intervenção — encontra dificuldades em convencer a opinião pública norte-americana da importância da retomada do poder no país, devido aos elevados custos de mais de vinte anos de ocupação. Além disso, a ONU mantém uma missão de paz no país — a UNAMA —, que teve seu mandato renovado ainda este ano. Por fim, entende-se que o Talibã possa vir a assumir um comportamento mais moderado — apesar de não se poder afirmar com certeza —, devido a sua necessidade de ajuda humanitária e financeira, para enfrentar a crise que se instaurou no país, assim como a urgência de retornar ao sistema internacional de forma atuante. O comportamento mais comedido facilitaria o relacionamento com os demais Estados do sistema, principalmente os ocidentais, em que a opinião pública tem grande influência na política.

Apesar de as três hipóteses possuírem argumentos plausíveis que as sustentem, o presente estudo conclui que a situação do Afeganistão é deveras complexa e, talvez, necessitaria de uma quarta hipótese possível para o futuro: um Afeganistão que necessitará de um forte apoio internacional nas questões econômicas e humanitárias para conseguir superar a crise, sob governo do Talibã, que enfrentará questionamentos e sanções internacionais com base em suas decisões em relação aos direitos humanos e demais restrições de liberdade, mas que, talvez, tenha apoio dos seus vizinhos regionais na sua luta para se inserir no sistema internacional como representante do Afeganistão. Dessa maneira, fica clara a parcialidade das análises de conjuntura e dos diferentes cenários projetados pelos atores, baseados em seus diferentes interesses e pontos de vista. Assim, entende-se que nenhuma análise da situação atual do Afeganistão e de seu futuro será totalmente precisa, sendo possível apenas uma aproximação da realidade.

From Taliban to Taliban: The Return of the Islamic Emirate of Afghanistan

Abstract: This article aims to conduct a situational analysis of the recent developments of the war in Afghanistan, with the Taliban's return to power in August 2021. The analysis will be based on the "Analysis of Analyses or Mosaic of Voices" ("Análises das Análises ou Mosaico de Vozes, in Portuguese) model, which proposes a case study based on the evaluation of the construction of scenarios and projections from various actors. Thus, the guiding question of the research is: "Given the international interests and the history of Afghanistan, what are the possible scenarios projected for the country? Furthermore, three possible future scenarios were raised, which will be considered to evaluate the retaking of Afghanistan by the Taliban.

Keywords: United States; Afghanistan; Taliban; situation analysis.

Referências

CHINA. **Mission of the People's Republic of China to the European Union**. Joint Ministerial Statement of the Second Meeting of Foreign Ministers of Afghanistan's Neighboring Countries. Pequim, 2021. Disponível em: https://www.mfa.gov.cn/ce/cebe//eng/mhs/t1917355.htm. Acesso em: 23 nov. 2021.

HUMAN RIGHTS WATCH (HRW). **About Us**. 2021a, online. Disponível em: https://www.hrw.org/about/about-us. Acesso em: 22 nov. 2021.

HUMAN RIGHTS WATCH (HRW). **Afghanistan: Taliban Abuses Causes Widespread Fear.** Nova York, 23 set. 2021b. Disponível em: https://www.hrw.org/news/2021/09/23/afghanistan-taliban-abuses-cause-widespread-fear. Acesso em: 23 nov. 2021.

HUMAN RIGHTS WATCH (HRW). **Afghanistan Facing Famine: UN, World Bank, US Should Adjust Sanctions, Economic Policies.** Nova York, 11 nov. 2021c. Disponível em: https://www.hrw.org/news/2021/11/11/afghanistan-facing-famine. Acesso em: 23 nov. 2021.

PIMENTA, Marília Carolina B.S. Do oráculo ao mosaico de vozes: elementos-chave para a compreensão do cenário pós-conflito colombiano. In: AYERBE, Luis Fernando (org.). **Análise de conjuntura em relações internacionais: abordagens e processos**. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2016, p. 201-228.

SECURITY Council urges Taliban to provide safe passage out of Afghanistan. UN News, 30 ago. 2021. Disponível em: https://news.un.org/en/story/2021/08/1098802. Acesso em: 24 nov. 2021.

TRANSCRIPT of Taliban's first news conference in Kabul. Al Jazeera, 17 ago. 2021. Disponível em: https://www.aljazeera.com/news/2021/8/17/transcript-of-talibans-first-press-conference-in-kabul. Acesso em: 22 nov. 2021.

UNITED NATIONS ASSISTANCE MISSION IN AFGHANISTAN. Mandate. 2021. Disponível em: https://unama.unmissions.org/mandate. Acesso em: 24 nov. 2021.

UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL (UNSC). **Meetings Coverage and Press Releases. Abandoning Afghanistan Now, amid Humanitarian Crisis, Would Be 'Historic Mistake', Special Representative Tells Security Council**. 2021a. Meetings Coverage, 8908th meeting. Disponível em: https://www.un.org/press/en/2021/sc14706.doc.htm. Acesso em: 24 nov. 2021.

UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL (UNSC). **The Situation in Afghanistan and its implications for international peace and security.** 2021b. Report, A/76/328-S/2021/759, 2 september 2021. Disponível em: https://undocs.org/en/S/2021/759. Acesso em: 22 nov. 2021.

UNITED STATES. **United States Mission to the United Nations. UN Security Council Press Statement on Afghanistan**. Nova York, 16 August 2021. Disponível em: https://usun.usmission.gov/un-security-council-press-statement-on-afghanistan/. Acesso em: 23 nov. 2021.

UNITED STATES OF AMERICA. **Congressional Research Service. U.S. Military Withdrawal and Taliban Takeover in Afghanistan: Frequently Asked**

Questions. Washington, September 17, 2021a, online. Disponível em: https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R46879. Acesso em: 23 nov. 2021.

UNITED STATES OF AMERICA. White House. **Remarks by President Biden on Afghanistan**. Briefing Room. August 16, 2021b, online. Disponível em: https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/08/16/remarks-by--president-biden-on-afghanistan/. Acesso em: 24 nov. 2021.

VISENTINI, Paulo F. **O Grande Oriente Médio: da descolonização à primavera árabe**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2014. p. 99-106.

VISENTINI, Paulo F. et al. **Revoluções e Regimes Marxistas: rupturas, experiências e impacto internacional**. Porto Alegre: Leitura XXI, 2013. p. 328-337.

Novíssima Dependência e Autonomia Relativa do Estado: Os Casos do Brasil e da Argentina (2003-2016)

Fabrizio Aveline[1]

Resumo: Este artigo recupera a teoria do politólogo greco-francês Nicos Poulantzas no que tange às relações entre o bloco no poder e a cena política e entre política interna e externa. A partir de uma investigação bibliográfica que tem como escopo as conjunturas do Brasil e da Argentina entre 2003 e 2016, indaga-se qual é a margem de ação autônoma dos Estados latino-americanos no contexto da assim chamada "novíssima dependência". As conclusões indicam que, na ausência de uma burguesia local forte, tal margem é bastante restrita, e que, durante o período em questão, as burguesias associadas brasileira e argentina permaneceram politicamente hegemônicas.

Palavras-chave: Poulantzas; bloco no poder; novíssima dependência; Brasil; Argentina.

1 Graduando em Ciências Sociais pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Bolsista de Iniciação Científica no Núcleo de Estudos em Política, Estado e Capitalismo na América Latina (NEPEC-UFRGS/CNPq)

1 Introdução

Tendo como foco a América Latina, o presente artigo recupera alguns conceitos relativos à caracterização do político em formações sociais capitalistas, isto é, formações sociais em que o modo de produção capitalista é dominante. Para tanto, lançamos mão sobretudo da obra magna do cientista político greco-francês Nicos Poulantzas (2019), Poder político e classes sociais, de 1968. Pretende-se jogar luz sobre as relações existentes entre o Estado capitalista, o bloco no poder e a cena política segundo o prisma do autor, de um lado, e segundo o prisma daqueles que se utilizam de sua teoria para analisar formações sociais latino-americanas, de outro. Daí, aborda-se a questão da assim chamada "novíssima dependência" (SAES, 2007; MARTUSCELLI, 2018b) no que diz respeito às margens de ação autônoma dos Estados latino-americanos frente a essa nova forma de subordinação.

Nas seções 1 e 2, discutimos, breve e respectivamente, a especificidade da teoria política poulantziana e as relações entre o Estado, o bloco no poder e a cena política em Poder político e classes sociais. Na seção 3, alguns limites do conceito poulantziano de cena política e a questão da distinção entre hegemonia política e hegemonia ideológica. Na seção 4, retomando tal distinção, o problema da dependência dos países periféricos em relação ao grande capital internacional e as consequências disso à execução de suas políticas internas e externas, tendo como escopo os casos do Brasil sob os governos petistas (2003-2016) e da Argentina sob os governos Kirchner (2003-2015). Encerramos, então, com algumas considerações finais.

2 A Teoria Política Poulantziana

A teoria política poulantziana emerge na França no contexto da década de 1960, sob influência das contribuições da assim chamada "corrente althusseriana", notadamente de Louis Althusser e Étienne Balibar. [2]Na linha desses autores, Poulantzas considera que a superestrutura jurídico-política do modo de produção capitalista possui uma eficácia própria, sendo relativamente autônoma em relação à infraestrutura econômica. Justifica-se, portanto, uma investigação que a tome como objeto autônomo, abrindo-se, assim, como expressa Silveira,

2 Não estamos levando em conta o período anterior à sua adesão ao althusserianismo (ver Motta, 2010). Para uma periodização do pensamento poulantziano, dos anos 1960 aos 1970, cf. Codato (2008).

> o espaço para a construção de uma "teoria regional do modo de produção capitalista" (a região do político) ou de uma ciência política "marxista". (As aspas no "marxista" da ciência política entram aí, por enquanto, apenas por uma desconfiança; afinal a "determinação em última instância pelo econômico" não deveria implicar uma certa soldagem entre o político e o econômico que uma ciência política visaria exatamente dissolver?) (SILVEIRA, 1984, p. 10).

Um modo de produção é entendido aqui a partir da noção, introduzida por Althusser, de todo complexo estruturado com dominante — ou, na terminologia de Poulantzas (2019), todo complexo com dominância —, que se inspira na concepção de sociedade exposta por Marx (2008) no Prefácio da Contribuição à crítica da economia política. Trata-se da articulação de dois níveis (ou instâncias): de um lado, um nível infraestrutural — determinante em última instância — e, de outro, um nível superestrutural, compreendendo uma superestrutura jurídico-política e uma superestrutura ideológica, que possui uma autonomia relativa em relação ao nível infraestrutural, a despeito de por ele, em última instância, ser determinado. Nesse sentido, a determinação em última instância deve ser entendida a partir da premissa de que "o econômico só é de fato determinante na medida em que atribui a tal ou qual instância o papel dominante" (POULANTZAS, 2019, p. 18). "Marx nos indica como", por exemplo, "no modo de produção feudal, é a ideologia — na sua forma religiosa — que detém o papel dominante, o que é rigorosamente determinado pelo funcionamento do econômico nesse modo" (Ibidem)[3].

De toda sorte, segundo Poulantzas (2019, p. 19), um modo de produção é "um objeto abstrato-formal que não existe, no sentido rigoroso do termo, na realidade". O que existe, de fato, é uma formação social em um contexto histórico determinado, a qual, teoricamente, corresponde a "uma sobreposição específica de vários modos de produção 'puros'" (Ibidem)[4]. Como sumariza Armando Boito Jr., este conceito, de formação social,

> trata da maneira como um determinado modo de produção vigora numa sociedade historicamente determinada, podendo, como foi o caso do capitalismo brasileiro da Primeira República, comportar elementos econômicos,

3 Cf. Marx (2017, p. 156-157, em nota): "É claro que a Idade Média não podia viver do catolicismo, assim como o mundo antigo não podia viver da política. Ao contrário, é o modo como eles produziam sua vida que explica por que lá era a política, aqui o catolicismo que desempenhava o papel principal".

4 Poulantzas (2019, p. 19) menciona o exemplo da Alemanha de Bismarck, que se caracteriza "por uma combinação específica dos modos de produção capitalista, feudal e patriarcal, da qual só a combinação existe no sentido rigoroso do termo; existe só uma formação social historicamente determinada como objeto singular".

> políticos e sociais de modos de produção anteriores ao capitalismo. É nesse nível mais concreto que um número maior de particularidades históricas da sociedade em questão pode ser considerado: as características específicas da sua economia e do seu Estado, o regime político vigente, sua inserção na divisão internacional do trabalho, a composição de classes existente nessa sociedade, suas tradições políticas etc. (BOITO Jr., 2016a, p. 158).

Rejeitando a ideia de que as instituições possam ser examinadas à parte dos outros níveis sociais, Poulantzas (2019) leva a cabo uma construção teórica que não descuida da inter-relação existente entre a realidade econômica, política e ideológica. Ademais, assim como a entre diferentes instâncias de um modo de produção, a distinção entre modos de produção e formação social torna possível uma analítica mais refinada de sociedades concretas. Como veremos a seguir, isso permite ao autor estabelecer as bases para um entendimento criativo e original do poder político em formações sociais capitalistas.

3 Estado, Bloco no Poder e Cena Política

O modo de produção capitalista (MPC) se distingue de outros modos de produção, no fundamental, pelo fato de que a classe explorada — o proletariado — se encontra imediatamente despojada dos meios de produção necessários à satisfação de suas condições materiais de existência. É o chamado, por Marx (2011a; 2017), surgimento do "indivíduo nu"[5], condição histórica do capitalismo: o proletário não dispõe senão de sua força de trabalho, a qual vende. Essa separação, que se dá no nível econômico (precisamente, na esfera da produção), entre os produtores diretos (trabalhadores) e os meios de produção, se "reflete", no nível jurídico-político, na fixação desses agentes como indivíduos-pessoas-cidadãos políticos (sujeitos de direito) (POULANTZAS, 2019).

Marx trata dessa questão com especial cuidado na passagem da segunda para a terceira seção do livro I d'O capital. Na esfera da circulação, isto é, no mercado, o trabalhador e o capitalista se defrontam como dois proprietários (o trabalhador, de sua força de trabalho; o capitalista, de seus meios de produção)

5 No modo de produção feudal, por exemplo, ainda que "o senhor detivesse ao mesmo tempo a propriedade jurídica e a propriedade econômica da terra, o servo tinha a posse de seu pedaço de terra; encontrava-se protegido pelos costumes, e o senhor não podia despojá-lo pura e simplesmente de seus bens: para que isso se fizesse, foi necessário, na Inglaterra, por exemplo, todo um processo sangrento das enclosures na transição do feudalismo para o capitalismo, que Marx chamou de acumulação primitiva do capital" (POULANTZAS, 1975, p. 20)

juridicamente iguais, "com a única diferença de que um é comprador e o outro, vendedor" (MARX, 2017, p. 242). Daí o papel singular que desempenha o direito nas formações sociais capitalistas.

Em suma, a enunciação de um direito formalmente igualitário redunda no "isolamento" das relações sociais econômicas do MPC, isto é, no ocultamento do caráter de classe das relações sociais (POULANTZAS, 2019). Tal "isolamento" encerra o "efeito, sobre as relações sociais econômicas: 1) do jurídico; 2) da ideologia jurídico-política; 3) do ideológico em geral" (POULANTZAS, 2019, p. 131). Em contraste com os Estados pré-capitalistas, o Estado capitalista tem, portanto, a particularidade de se apresentar como um Estado universal: "como a encarnação da vontade popular do povo-nação", sendo "[o] povo-nação [...] institucionalmente fixado como conjunto de 'cidadãos', 'indivíduos' cuja unidade o Estado capitalista representa, e tem precisamente como substrato real esse efeito de isolamento que as relações sociais econômicas do M.P.C. manifestam" (POULANTZAS, 2019, p. 133).

Vem assim a calhar o conceito de bloco no poder, que rastreia a relação à primeira vista oculta entre o Estado capitalista e as classes dominantes. Por classes dominantes, Poulantzas entende a aliança[6] entre várias classes ou frações de classe burguesas[7] politicamente dominantes. Estas se condensam no bloco no poder, a unidade contraditória politicamente dominante em uma formação social capitalista historicamente dada, ou seja, a aliança formada por várias classes e frações de

6 O conceito de aliança se distingue do conceito de bloco no poder. A aliança se refere a uma unidade contraditória de classes ou frações de classes aliadas, mas não se dá necessariamente no interior de um bloco no poder (POULANTZAS, 2019). Por isso, é possível que a correlação de forças no interior de um bloco no poder seja alterada sem que haja alteração nas alianças de classes (POULANTZAS, 2019).

7 Seguindo Poulantzas (1975), pode-se fracionar a classe burguesa de uma determinada formação social concreta, primordialmente, em: a) burguesia industrial — ligada ao processo de produção capitalista; b) burguesia bancária e comercial — ligada ao processo de circulação capitalista; c) burguesia financeira — ligada ao capital financeiro. A aliança ou o confronto entre essas diversas frações varia vis-à-vis a conjuntura, isto é, de acordo com a hegemonia política no interior do bloco no poder, a classe reinante da cena política, etc. A fração da burguesia integrada prioritariamente ao capital financeiro (burguesia financeira), por exemplo, em uma determinada conjuntura, pode estar em conflito tanto com a burguesia estritamente industrial quanto com a burguesia estritamente bancária. No caso de um Estado dependente, outra forma de tipificar essas frações se baseia em suas relações para com o capital imperialista. De acordo com Poulantzas (1975), é possível identificar: a) uma fração que possui uma base de acumulação autônoma no interior da formação social dependente, de modo que tende a assumir uma posição política e ideológica anti-imperialista, voltada para o desenvolvimento nacional, chamada burguesia nacional e b) uma fração cujos interesses estão ligados intrinsecamente ao capital imperialista, chamada burguesia compradora (aqui indicada como associada). No meio, encontra-se a chamada burguesia interna, que, ao mesmo tempo em que depende do capital estrangeiro, dispõe de uma base de acumulação própria.

classe burguesas — das quais, em uma determinada conjuntura, via de regra, uma detém o papel dirigente, isto é, hegemônico — que está relacionada à forma de Estado específica dessa formação social (POULANTZAS, 2019). Isso significa que, "localizando a relação entre o Estado capitalista e as classes politicamente dominantes", é exato "que esse Estado é um Estado com direção hegemônica de classe" (POULANTZAS, 2019, p. 137): ele assume de maneira sistemática os interesses das classes ou frações de classe dominantes; prioritariamente, os interesses das classes ou frações de classe que detêm hegemonia no interior do bloco no poder.

O poder político, portanto, não se restringe à cena política, isto é, ao espaço, circunscrito pelo sufrágio universal, que "contém precisamente a luta das forças sociais organizadas em partidos políticos" (POULANTZAS, 2019, p. 252). A ausência de uma classe ou fração de classe neste espaço não implica sua ausência no bloco no poder. Distinguem-se, então, as classes ou frações de classe reinantes[8], dominantes na cena política, sob a forma de partido(s) político(s), das classes ou frações de classe politicamente dominantes, hegemônicas no interior do bloco no poder (POULANTZAS, 2019, p. 254). Estas não se confundem, ademais, com as classes ou frações de classe detentoras (do aparelho de Estado), isto é, com "o pessoal político, burocrático, militar etc., que ocupa as 'cúpulas' do Estado" (POULANTZAS, 2019, p. 255)[9].

Seguindo o Marx (2011b) de O 18 de Brumário de Luís Bonaparte, Poulantzas (2019, p. 253) pressupõe uma defasagem entre a cena política e as práticas políticas em geral. Rejeita, assim, análises que se detêm apenas no espaço no qual transitam os partidos políticos (institucionalismo, neoinstitucionalismo), sem por isso se restringir às cúpulas estatais, governamentais e burocráticas (elitismo, neoelitismo). Em intervenções posteriores, como a obra Fascismo e ditadura (POULANTZAS, 1972a), de 1970, e o artigo As classes sociais (POULANTZAS, 1972b)[10], de 1972,

8 Como sublinha Poulantzas (2019, p. 255), "Marx empregará mesmo, no lugar de 'reinante', o termo classe 'governante': 'A classe que governa e que não coincide absolutamente na Inglaterra" [pós-1832] "com a classe dirigente'".

9 Cf. Poulantzas (2019, p. 255): "A classe ou fração hegemônica pode ser igualmente reinante e detentora do Estado, mas a classe ou fração reinante pode ser detentora do Estado sem ser por isso hegemônica [...] A classe ou fração reinante, e isto é ainda mais válido para aquelas que são detentoras, pode, aliás, não só não ser hegemônica, mas mesmo por vezes não fazer parte do bloco no poder [...]".

10 As classes sociais constitui um texto originalmente encomendado pela Confédération Française Démocratique du Travail (CFDT), revisado e publicado na revista L'Homme et la Société, em 1972 (POULANTZAS, 1972b). Posteriormente, foi incrementado com considerações sobre a reprodução ampliada das classes sociais (POULANTZAS, 1975, p. 13-38).

o autor, porém, dá brechas para outros usos de suas formulações iniciais, inclusive deixando entrever nelas certa debilidade.

4 Limites do Conceito de Cena Política: Hegemonia Política e Hegemonia Ideológica

Em Cena política, fração reinante e hegemonia ideológica, quinto capítulo de seu livro Classes dominantes, política e capitalismo contemporâneo, o cientista político Danilo Enrico Martuscelli (2018a) aponta alguns limites dos conceitos poulantzianos de cena política e classes ou frações reinantes. O autor mostra, em grandes linhas, que, em Fascismo e ditadura, analisando o fascismo italiano e o nazismo alemão,

> Poulantzas parece elaborar um conceito mais amplo de cena política, antes limitado a caracterizar apenas a representação partidária e agora abrangendo a situação política em que ocorre o declínio da representação partidária e o reforço do aparelho de Estado diante das organizações das classes e frações de classe dominantes. (MARTUSCELLI, 2018a, p. 134);

Também pontua que, em As classes sociais, o conceito de classe ou fração reinante se confunde com o de classe ou fração detentora: "Poulantzas passa a usar a expressão classe ou fração reinante para designar aquilo que antes ele denominava classe detentora" (Ibidem). Segue-se, daí, uma breve análise dos textos poulantzianos em confronto com textos históricos de Marx, em especial com O 18 de Brumário, que lhe permite concluir, apoiando-se em Boito Jr. (2002),

> que a cena política é simultaneamente: a) um espaço de dissimulação de interesses de classe, pois é impregnada pelo caráter aparentemente universalista e igualitarista do Estado burguês; b) um espaço que reflete os interesses de classes, visto que é nesse espaço que se travam as disputas políticas entre as organizações políticas que representam as condições materiais de existência de classes e frações de classe; c) um espaço que coordena e organiza os interesses e conflitos de classe, uma vez que é um lugar que delimita a área de atuação das classes e frações de classe em luta. (MARTUSCELLI, 2018a, p. 140).

Já que ela não se limita à representação partidária, sendo, antes, "um espaço que dissimula, reflete, coordena e organiza os conflitos e interesses de classe", nas sociedades capitalistas, a cena política não poderia, pois, ser tomada simplesmente como o terreno dos partidos (MARTUSCELLI, 2018a, p. 141). Trata-se de um

terreno no qual transitariam grupos de interesses, não necessariamente representados em partidos, que não podem ser excluídos da análise dos processos políticos. Poulantzas não ignora isso, porém não extrai "as conclusões mais adequadas para tratar do tema, preferindo, então, vincular tão somente a cena política ao campo da representação partidária"; "Tampouco levou em consideração o fenômeno da constituição de frentes políticas[11] na cena política, reunindo partidos e grupos de interesses. Portanto, ele operou com um conceito demasiadamente restrito de cena política" (Ibidem).

Martuscelli sublinha, ademais, o fato de que, em se tratando da classe ou fração reinante na cena política, Poulantzas "não aplicou o mesmo princípio epistemológico que havia aplicado para compreender a posição da fração hegemônica em relação ao bloco no poder" (Ibidem): não considerou a existência de uma classe ou fração de classe não reinante, limitando-se à afirmação de que a classe ou fração hegemônica do bloco no poder pode estar ausente da cena política. Resta a seguinte questão: "não seria mais adequado operar com a ideia de que a fração hegemônica ocupa um lugar secundário na cena política, o que não implica necessariamente a sua ausência?" (MARTUSCELLI, 2018a, p. 141-142). E, ainda, em se tratando da relação entre os conceitos de cena política e bloco no poder, de um lado, e classe ou fração reinante e classe ou fração hegemônica, de outro, Poulantzas não conclui nada que poderia vincular tais diferenciações às noções de hegemonia política e hegemonia ideológica. Impõe-se, neste caso, o questionamento: "não se poderia, então, tratar a cena política como o lugar no qual se constitui a hegemonia ideológica de uma classe ou fração de classe?" (MARTUSCELLI, 2018a, p. 142).

Para resumir, o autor sugere considerar "a classe ou fração reinante [...] como aquela que exerce a hegemonia ideológica, numa dada conjuntura, sobre o conjunto da formação social" (MARTUSCELLI, 2018a, p. 144, grifo nosso) — sem que isso implique que a classe ou fração de classe hegemônica no interior do bloco no poder esteja ausente da cena política. A hegemonia política das classes ou frações de classe politicamente dominantes no interior do bloco no poder não se confundiria, pois, com a hegemonia ideológica das classes ou frações de classe

11 Nas palavras de Boito Jr. (2012a, p. 72, em nota): "Frente e aliança não são a mesma coisa. A aliança reúne classes ou frações de classe que agem, cada qual, organizada de modo independente, com base em um programa político próprio, e que estabelecem um programa mínimo comum. A frente reúne, de maneira mais informal, classes e frações de classe, não necessariamente organizadas de modo independente, em torno de objetivos convergentes, mas cuja convergência nem sempre está clara para as forças sociais envolvidas na frente".

reinantes no âmbito da cena política. Em se tratando de um regime democrático-liberal, o autor elenca como principais indicadores de hegemonia ideológica: a) o apoio eleitoral de determinado programa de governo e b) a ideologia que orienta as políticas governamentais (Ibidem)[12].

A seguir, levando em conta o contexto da "novíssima dependência" ao qual estiveram submetidas as conjunturas políticas latino-americanas durante o período recente, tematizamos a questão da distinção entre hegemonia política e hegemonia ideológica em formações sociais capitalistas dependentes. Isso nos permitirá, exatamente, jogar luz sobre a questão da relação entre os Estados latino-americanos e suas classes politicamente dominantes do fim do século XX aos dias de hoje. E, para tanto, conforme argumentaremos, o conceito de autonomia relativa do Estado se revela central.

5 A Autonomia Relativa do Estado Sob a Novíssima Dependência Latino-Americana: Os Casos Brasileiro e Argentino (2003-2016)

A noção de autonomia relativa do Estado (capitalista), que Poulantzas foi buscar em Marx (2011b; 2011c), remete, de um lado, à "autonomia das estruturas respectivas do político e do econômico refletida na relação entre o Estado e a luta econômica de classe" e, de outro, à "autonomia relativa do Estado e das classes politicamente dominantes" (POULANTZAS, 2019, p. 290). Uma vez que "a classe burguesa [...] parece, salvo em condições excepcionais, incapaz de elevar-se, por seus próprios partidos políticos, ao nível hegemônico de organização" (POULANTZAS, 2019, p. 292)[13], a autonomia relativa é condição necessária para que o Estado capitalista cumpra seu papel de produção-reprodução das condições de acumulação de capital[14]. Ela significa, em suma, que "[o] Estado [...] não contribui para

12 Já no caso de um regime ditatorial, "é somente a ideologia orientadora das políticas de governo que se impõe como critério" (MARTUSCELLI, 2018a, p. 144).

13 Cf. Poulantzas (2019, p. 292-293): "[...] o fracionamento interno da classe burguesa; a permanência, nas formações capitalistas, das classes da pequena produção e seu reflexo complexo no nível político; a ascensão e a luta política organizada da classe operária; as instituições do Estado capitalista, dentre as quais o sufrágio universal, que lançam na cena política todas as classes ou frações da sociedade etc. Em suma, tudo acontece como se as coordenadas específicas da luta das classes dominantes contribuíssem aqui conjuntamente para uma incapacidade de organização política dessas classes".

14 Essa autonomia, pois, deve ser entendida como algo imanente. Ela é sempre uma constante, ainda que sua "relatividade" possa vir a ser consideravelmente atenuada — neste caso, Poulantzas (2019) fala simplesmente em autonomia.

a dominação efetiva de certas classes — pois jamais é um árbitro neutro — senão por seu papel de fator de coesão e de manutenção das estruturas de uma formação dada" (POULANTZAS, 2019, p. 295)[15].

O Estado, resume Poulantzas (2019, p. 49), "representa o lugar onde se reflete a articulação" dos níveis (econômico, jurídico-político, ideológico) de uma formação social capitalista, "e o lugar de condensação de suas contradições". Ele funciona como "fator de coesão" dessa formação (POULANTZAS, 2019, p. 46). De um lado, na medida em que é o responsável por "isolar" as relações econômicas de classe e enunciar um direito formalmente igualitário, ele garante, em última instância, a reprodução ampliada das relações econômicas, políticas e ideológicas estabelecidas entre os diferentes agentes sociais no interior dessa formação (POULANTZAS, 1975, p. 30). De outro, ele representa a nação na geopolítica internacional, em suas relações com outros Estados e nas relações do bloco no poder da formação social em questão com blocos no poder de outras formações sociais[16].

Quando se analisa formações sociais capitalistas periféricas, deve-se levar em conta, ainda, a variável dependência. Em suma, a autonomia relativa desses Estados (suas margens de ação autônoma) é diretamente condicionada pela centralidade dos Estados imperialistas (KAPLAN, 1996; TAPIA, 2009; MERINO, 2020; GRANATO, 2019; 2021). Daí a dificuldade das classes dominantes de nações dependentes em assumir posições conflitivas com o capital internacional, que se torna ainda mais aguda sob a "novíssima dependência".

15 Em termos gramscianos: "todo Estado moderno deve ser capaz de servir aos fins estratégicos do bloco histórico burguês, ainda que contradiga os interesses pontuais da burguesia blood and flesh" (ZAVALETA MERCADO, 2006, p. 41, tradução nossa).

16 Não custa lembrar que a insurgência do MPC na Europa Ocidental esteve coadunada ao surgimento do assim chamado "mercado mundial", e, portanto, da lógica imperialista de "desenvolvimento desigual e combinado" (Lenin), conforme Marx e Engels (2007) indicam já n'A ideologia alemã. O papel fundamental do Estado durante este período de transição também não deixa de ser tratado, en passant, mas de modo inconteste, por exemplo, nos Grundrisse (MARX, 2011a) e no livro I d'O capital (MARX, 2017, p. 809; 821). Cf. Marx (2011a, p. 416): "[...] foi lançada uma massa de forças de trabalho vivas no mercado de trabalho, [...] destinada à venda de sua capacidade de trabalho ou à mendicância, vagabundagem e roubo como única fonte de renda. Historicamente, constata-se que eles tentaram primeiro o último recurso, mas foram impelidos para o estreito caminho que conduz ao mercado de trabalho por meio da forca, do pelourinho, do chicote — onde, portanto, aparecem os governos, por exemplo, de Henrique VII, VIII etc., como condições do processo histórico de dissolução e como criadores das condições para a existência do capital". Cf., ainda, Poulantzas (2019, p. 159-163). Sobre a teoria poulantziana do imperialismo e o problema do "desenvolvimento desigual e combinado", cf. Bugiato (2014, p. 458-459): "[...] países diversos possuem em seu território diferentes 'graus' de desenvolvimento do modo de produção capitalista, resultando numa delimitação da corrente entre metrópoles imperialistas — centros autóctones de acumulação de capital / 'capitalismo avançado' — e formações sociais dominadas e dependentes (FSDD) — processo de acumulação dependente do exterior / 'capitalismo atrasado'".

Pode-se periodizar a dependência das formações sociais latino-americanas em relação ao centro imperialista em três etapas (FIORI, 1995; SAES, 2007; MARTUSCELLI, 2018b). A chamada velha dependência, cujo auge se deu durante os anos 1930, foi marcada, grosso modo, pela vigência do modelo agroexportador, de um lado, e, em contrapartida, pela entrada de investimentos externos direcionados à infraestrutura, energia e transportes, de outro. A nova dependência, que se estende de meados dos anos 1950 ao fim dos anos 1970, por sua vez, pelo modelo de substituição de importações, ou seja, pela industrialização, também com a contrapartida de investimentos estrangeiros. A novíssima dependência (FIORI, 1995), por fim, remete à atual fase capitalista neoliberal. Enquanto a nova dependência significou "um desenvolvimento capitalista de curto prazo, limitado, porém real" (SAES, 2007, p. 158), na novíssima dependência, a entrada do capital internacional nos países latino-americanos objetiva tão só o "apoderamento do que já existia, sem nada agregar de novo, instaurando, assim, um processo de 'periferização de segundo grau" (MARTUSCELLI, 2018b, p. 56), que tende à desindustrialização e à primarização da região.

Conforme muitos autores já apontaram, os governos progressistas que subiram ao poder no início do século XXI na América Latina, como os governos Lula (2003-2011) e Dilma (2011-2016) e Néstor (2003-2007) e Cristina Kirchner (2007-2015), não confrontaram o modo de acumulação neoliberal, restringindo-se a um "reformismo fraco", seja no âmbito doméstico, seja no âmbito das relações exteriores. O conceito de novíssima dependência constitui então uma indicação importante para a análise do posicionamento geopolítico das nações em questão durante esse período, procedimento que nos permite ampliar o aporte poulantziano do Estado e do bloco no poder a uma perspectiva que conjuga política interna e externa. Tal perspectiva, por sua maior concretude, leva-nos a atentar ao poder político efetivo das diversas frações burguesas.

Entre 2003 e 2016, o Brasil e a Argentina não lograram romper com suas posições subordinadas na geopolítica internacional, apresentando margens de ação autônoma bastante modestas. Isso está relacionado, em grande medida, ao fato de que não contam com burguesias locais fortes — quer dizer, com burguesias capazes de assumir posições anti-imperialistas. Essa situação, portanto, só pode

ser entendida a partir de uma análise que não descuide da interconexão entre as dinâmicas internas e externas dessas formações sociais capitalistas.

Aqui outra vez se faz útil a distinção entre hegemonia política e hegemonia ideológica. Como um exemplo dessa distinção, Martuscelli (2018a, 2018b) indica justamente o caso dos governos petistas (2003-2016), no Brasil, e dos governos kirchneristas (2003-2015), na Argentina. Nesses dois países, o que se observaria, durante o período da "maré rosa", é uma mudança que diz respeito tão só à cena política, não ao bloco no poder. Em outras palavras, a despeito de não serem reinantes no âmbito da cena política, as burguesias associadas não deixaram de deter hegemonia política:

> [...] se articularam nessas duas formações sociais, neste período, frentes políticas dirigidas pela burguesia interna e amparadas numa visão genérica de desenvolvimentismo ou de "capitalismo sério", como foi no caso argentino, e que logrou reformar o capitalismo neoliberal, possibilitando concessões materiais para as classes dominadas e um melhor posicionamento da burguesia interna no bloco no poder, sem com isso colocar em xeque a hegemonia política da burguesia associada e o próprio modo de acumulação neoliberal. (MARTUSCELLI, 2018a, p. 145-146)[17]

Se é verdade que há diferenças muito marcadas entre os governos progressistas em questão — petistas, no Brasil, e kirchneristas, na Argentina — e os governos que os antecederam, não é verdade que a hegemonia do grande capital internacional foi, na prática, posta em questão. Parece mais apropriado falar de uma "acomodação" (MARTUSCELLI, 2018a; 2018b; GRANATO, 2019; 2020; GRANATO; CAVALCANTI, 2020) no interior do bloco no poder desses países por parte de suas burguesias internas, tendo em vista que, para determo-nos em uma variável fundamental, o tripé macroeconômico neoliberal (metas de inflação com juros altos, elevado superávit primário e câmbio flutuante) não sofreu qualquer abalo, ainda que o receituário ortodoxo preconizado pelo FMI e pelo Banco Mundial (privatizações, desregulamentação financeira e abertura comercial) tenha sido

17 Essa análise difere, por exemplo, da de Boito Jr., para quem os governos neodesenvolvimentistas do Partido dos Trabalhadores (PT) representaram a ascensão da grande burguesia interna a uma posição (politicamente) hegemônica no interior do bloco no poder. Tratava-se, para o autor, de um programa de governo que visava "o crescimento econômico do capitalismo brasileiro com alguma transferência de renda, [...] sem romper com os limites dados pelo modelo econômico neoliberal ainda vigente no país" (BOITO Jr., 2012b, s/p). No entanto, este teria açambarcado "prioritariamente os interesses da grande burguesia interna, enquanto a aplicação das propostas neoliberais contempla as demandas do capital internacional e da fração da burguesia brasileira a ele integrada" (BOITO Jr., 2016b, p. 155, grifo nosso).

timidamente freado. Essa acomodação, por certo, está ligada a inflexões pontuais nas cenas políticas, possibilitando a ascensão de frentes de centro-esquerda a uma posição de destaque, mas não parece significar exatamente a hegemonia política das frações burguesas que a compõem — o que não implica desconsiderar a ascensão da agência política dessas mesmas frações[18].

Seria, então, exato falar em um empoderamento das burguesias internas brasileira e argentina entre 2003 e 2016, mas é necessário precisar de que maneira operaram efetivamente as contradições dessas frações com as potências imperialistas e seus representantes nos termos de seus desenvolvimentos desiguais. Nesse sentido, é bastante nítido que "a política que implementaram se limitou a reformar o capitalismo neoliberal e a resistir à 'novíssima dependência' (e não a confrontá-la)" (MARTUSCELLI, 2018b, p. 57). Nos termos de Martuscelli:

> Sem pôr em xeque a hegemonia política do capital financeiro internacional e da burguesia associada a ele, as burguesias internas argentina e brasileira lograram acomodar seus interesses no bloco no poder, contemplados numa proporção qualitativamente superior quando comparada ao dos anos 1990. (MARTUSCELLI, 2018b, p. 58)

As dinâmicas internas condicionam as dinâmicas externas em um contínuo, e vice-versa, conforme se pode verificar, por exemplo, analisando o papel das burguesias brasileira e argentina no âmbito do Mercosul. Granato (2020, p. 802, tradução nossa) sublinha que, ainda que as burguesias internas desses dois países ocupem lugares estratégicos no que diz respeito a sua condução, ao longo de toda a história do bloco, estas sempre estiveram "unificadas sob a hegemonia do capital financeiro internacional e das empresas transnacionais". Em outras palavras, ainda que os governos petistas e kirchneristas tenham juntado esforços no sentido de levar a cabo uma integração regional mais enérgica, para além de uma agenda puramente econômica, não foi possível "alterar, em essência, seu caráter mercantil e dependente": foi "sem desfazer as principais diretrizes de política econômica dos governos neoliberais" que "os governos populares e progressistas afirmaram a necessidade de implementação de agendas nacionais e sociais de desenvolvimento"; "continuaram prevalecendo [...] a lógica e os valores do mercado" (GRANATO; CAVALCANTI, 2020, p. 70).

18 No caso do neodesenvolvimentismo petista, por exemplo, como lembra Bugiato (2020, s/p), "[v]ários projetos do capital estrangeiro e da burguesia associada foram contrariados e adiados, em particular a descoberta e a forma estabelecida para a exploração do pré-sal".

6 Considerações Finais

Neste artigo, retomando a teoria poulantziana do Estado e do bloco no poder, abordou-se uma noção "ampliada" de cena política, entendendo que esta não se restringe aos partidos políticos, na esteira de Martuscelli (2018a) e do que o próprio Poulantzas permite supor em contribuições posteriores a Poder político e classes sociais. Como visto, considerar que grupos de interesse também estão presentes neste terreno indica caminhos para repensá-lo em sua relação com o aparelho de Estado e o bloco no poder. Daí a importância da distinção, proposta por Martuscelli (2018a), entre hegemonia política (no bloco no poder) e hegemonia ideológica (na cena política), que fornece subsídios para um olhar comparado entre o poder político-econômico e aquele vinculado por excelência à cena política (entendida de maneira "ampliada").

Ao abordar a questão da hegemonia em formações sociais capitalistas periféricas no atual contexto da dependência externa, a partir de análises empíricas pontuais, sublinhamos, ainda, a relevância da noção poulantziana de autonomia relativa do Estado. Ela nos permitiu articular a questão da relação do Estado com as classes dominantes com a questão da relação dessas mesmas classes com o capital internacional. Restou retratado, assim, que, do fim dos anos 1990 aos dias de hoje, as margens de ação autônoma dos Estados latino-americanos encontram-se, nos planos interno e externo, diretamente engessadas sob a novíssima dependência a que estão submetidos os países da região em relação às potências centrais; que essas margens são ainda mais restritas na ausência de burguesias locais fortes, como nos casos exemplares do Brasil e da Argentina durante o período 2003-2016; e que, durante este último período, as burguesias associadas brasileira e argentina permaneceram politicamente hegemônicas — ou seja, que suas burguesias internas granjearam hegemonia tão só ideológica.

Newest Dependency and Relative Autonomy of the State: the Cases of Brazil and Argentina (2003-2016)

Abstract: This article recovers the theory of the Greek-French political scientist Nicos Poulantzas regarding the relations between the power bloc and the political scene and between domestic politics and foreign policy. From bibliographic research that has as scope the conjunctures of Brazil and

Argentina between 2003 and 2016, it is wondered what are the margins of autonomous action of Latin American States in the context of the so-called "newest dependency". The conclusions indicate that, in the absence of a strong local bourgeoisie, this margin is quite restricted, and that, during the period in question, the Brazilian and Argentinian associated bourgeoisies remained politically hegemonic.

Keywords: Poulantzas; power bloc; newest dependency; Brazil; Argentina.

Referências

BUGIATO, Caio. **A cadeia imperialista das relações interestatais: a teoria do imperialismo de Nicos Poulantzas.** Quaestio Iuris, v. 7, n. 2, p. 453-468, 2014.

_____. **Ensaio sobre a burguesia associada no Brasil.** Observatório do Estado Latino-Americano (ODELA), set. 2020. Disponível em: https://www.ufrgs.br/odela/2020/09/29/ensaio-sobre-a-burguesia-associada-no-brasil/. Acesso em: 29 out. 2021.

BOITO Jr., Armando. **Cena política e interesse de classe na sociedade capitalista. Comentário em comemoração ao sesquicentenário da publicação de O Dezoito Brumário de Luís Bonaparte.** Crítica Marxista, n. 15, p. 127-139, 2002.

_____. Governos Lula: a nova burguesia nacional no poder. In: BOITO Jr., Armando; GALVÃO, Andréia (orgs.). **Política e classes sociais no Brasil dos anos 2000.** São Paulo: Alameda, 2012a. p. 69-104.

_____. **As bases políticas do neodesenvolvimentismo**. 9° Fórum Econômico da FGV-SP, São Paulo, 2012b.

_____. **Indicações para o estudo do marxismo de Althusser**. In: PINHEIRO, Jair (org.). Ler Althusser. Marília: Oficina Universitária; São Paulo: Cultura Acadêmica, 2016a. p. 151-182.

_____. **A crise política do neodesenvolvimentismo e a instabilidade da democracia**. Crítica Marxista, n. 42, p. 155-162, 2016b.

CODATO, Adriano. **Poulantzas, o Estado e a revolução**. Crítica Marxista, n. 27, p. 65-85, 2008.

FIORI, José Luís. A globalização e a novíssima dependência. In: FIORI, José Luís. **Em Busca do Dissenso Perdido**. Rio de Janeiro: Insight, 1995. p. 215-230.

GRANATO, Leonardo. **Capacidades estatais para a integração regional: um estudo sobre o Brasil e o Acordo Multilateral de Seguridade Social do Mercosul.** Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional, v. 15, n. 1, p. 250-262, 2019.

_____. **Mercosur, inserción subalterna y burguesías internas de Argentina y Brasil.** Izquierdas, n. 49, p. 797-809, 2020.

_____. **O Estado latino-americano: teoria e história**. São Paulo: Expressão Popular, 2021.

GRANATO, Leonardo; CAVALCANTI, Flavia Guerra. **Mercosul e dependência: política externa e interesses de classe no Brasil e na Argentina.** Sul Global, v. 1, n. 2, p. 64-96, 2020.

KAPLAN, Marcos. **El Estado latinoamericano**. México: Universidad Nacional Autónoma de México, 1996.

MARTUSCELLI, Danilo Enrico. Cena política, fração reinante e hegemonia ideológica. In: MARTUSCELLI, Danilo Enrico. **Classes dominantes, política e capitalismo contemporâneo.** Florianópolis: Editoria Em Debate, 2018a. p. 127-147.

_____. **Burguesia interna e capitalismo dependente: uma reflexão a partir dos casos argentino e brasileiro**. Crítica Marxista, n. 47, p. 55-73, 2018b.

MARX, K. Prefácio. In: MARX, K. **Contribuição à crítica da economia política.** São Paulo: Expressão Popular, 2008. p. 45-50.

_____. **Formas que precederam a produção capitalista**. In: MARX, K. Grundrisse. São Paulo: Boitempo, 2011a. p. 388-423.

_____. **O 18 de Brumário de Luís Bonaparte**. São Paulo: Boitempo, 2011b.

_____. **A guerra civil na França**. São Paulo: Boitempo, 2011c.

_____. **O capital**. São Paulo: Boitempo, 2017. Livro I.

MARX, K.; ENGELS, F. **A ideologia alemã**. São Paulo: Boitempo, 2007.

MERINO, Gabriel E. **Giro neoliberal en Argentina y Brasil en los últimos años: periferialización, dependencia y desigualdad**. Realidad Económica, n. 331, p. 9-40, 2020.

MOTTA, Luiz Eduardo. **Poulantzas e o direito**. Dados, v. 53, n. 2, p. 367-403, 2010.

POULANTZAS, Nicos. **Fascismo e ditadura**. Porto: Perspectiva, 1972a [1970]. 2 vols.

_____. **Les classes sociales.** L'Homme et la societé, n. 24-25, p. 22-55, 1972b.

_____. **As classes sociais no capitalismo de hoje.** Rio de Janeiro: Zahar, 1975 [1974].

_____. **Poder político e classes sociais.** Campinas: Ed. Unicamp, 2019 [1968].

SAES, Décio. Modelos políticos latino-americanos na nova fase de dependência. In: NOGUEIRA, Francis Mary Guimarães; RIZZOTTO, Maria Lucia Frizon (orgs.). **Políticas sociais e desenvolvimento: América Latina e Brasil.** São Paulo: Xamã, 2007. p. 155-172.

SILVEIRA, Paulo. Poulantzas e o marxismo. In: POULANTZAS, Nicos. **Poulantzas: Sociologia.** São Paulo: Ática, 1984. p. 7-39.

TAPIA, Luis. **La coyuntura de la autonomía relativa del estado**. La Paz: Muela del Diablo, 2009.

ZAVALETA MERCADO, **René. Formas de operar del Estado en América Latina (bonapartismo, populismo, autoritarismo)**. In: IBARGÜEN, Maya Aguiluz; MÉNDEZ, Norma de los Ríos (orgs.). René Zavaleta Mercado: ensayos, testimonios y re-visiones. Buenos Aires: Miño y Dávila, 2006. p. 33-54.

Analisando o Retorno no Fluxo às Avessas: Brasileiros Estudando Medicina na Bolívia e Paraguai

João Alfredo Xavier[1]

Resumo: Pelo menos um terço dos brasileiros matriculados em medicina estuda no exterior. No entanto, é uma temática ainda pouco estudada na academia. O artigo visa contribuir na análise do fenômeno migratório de brasileiros na Bolívia e Paraguai para estudar medicina, chamado de fluxo às avessas pela literatura, analisando o processo através do conceito de retorno de Sayad. Foi utilizada metodologia qualitativa, atentando para os depoimentos dos estudantes presentes na bibliografia sobre a suas vivências. Durante o artigo é apresentada a literatura das migrações estudantis internacionais, o fluxo às avessas e a discussão sobre o retorno. A conclusão não nega o fluxo às avessas, mas o complementa, considerando se tratar de um fluxo migratório existente pela esperança do retorno.

Palavras-chave: migrações internacionais; fluxo estudantil; Bolívia; Paraguai; retorno.

1 Graduando do oitavo semestre em Relações Internacionais pela Universidade Federal do ABC. E-mail: joao-alfredo.xavier@yahoo.com.

1 Introdução

A migração estudantil internacional cresce desde 1998 a uma taxa de 4,8% anualmente, passando de cerca de 2,5 milhões de estudantes internacionais para 5,6 milhões no ano de 2018 (OECD, 2020, p. 226). Apesar do crescimento, a literatura sobre o tema ainda é escassa e, segundo dados da Organização Internacional das Migrações (IOM, 2020, p. 226), os trabalhos acadêmicos revisados por pares na área de migrações internacionais abordam a temática estudantil em apenas 2,1% dos casos. Além disso, quando olhamos a literatura geral sobre as migrações internacionais, há uma grande concentração entre os países de renda alta: 89,6% dos casos.

Consequentemente, os estudos sobre a área acabam sendo, em sua maioria, sobre migrações com destino a países ricos, visto que os fluxos de estudantes internacionais também estão bem definidos nesse sentido: segundo os dados da OCDE (2020), 57% dos estudantes vêm de países asiáticos, com China e Índia somando 30% dos estudantes internacionais no ensino superior entre os países da OCDE. Em relação ao destino, a língua inglesa aparece como um forte fator de atração, já que os três países mais escolhidos são Estados Unidos (18%), Reino Unido (8%) e Austrália (8%). Quando pensamos nos países com os maiores números percentuais de estrangeiros matriculados no ensino superior, mais uma vez, os países de língua inglesa se destacam: Austrália (22%), Suíça (17%), Reino Unido (16%), Áustria (15%) e Nova Zelândia (15%). Diante desses números, é razoável esperar a concentração dos estudos sobre as migrações estudantis internacionais que ocorrem em países ricos. Esse crescimento vem na esteira do aumento geral da educação superior no mundo e a valorização de diplomas em instituições prestigiadas (ABBOTT; SILLES, 2016, p. 14).

Paralelamente, temos a emergência de um novo fluxo estudantil na América do Sul: os brasileiros estudantes de medicina no exterior. Hoje, cerca de 30% do total de alunos brasileiros de medicina, englobando a totalidade daqueles que também realizam a graduação no Brasil, estão matriculados na Argentina, na Bolívia e no Paraguai (CAMBRICOLI, 2019). Ressaltamos que esses números ainda podem estar subestimados, dado o intenso crescimento do número de

universidades ofertando cursos de medicina nesses países visando os brasileiros, e a dificuldades de algumas em sistematizarem esses números. Ao estudar a migração de brasileiros para estudar medicina na Bolívia, Varella (2013) nomeia o processo de "fluxo às avessas" justamente por identificar suas características migratórias não se encaixam nos padrões descritos na literatura das migrações internacionais (aí incluídas as estudantis). Essa migração estaria calcada em um projeto educacional dos estudantes que difere substancialmente dos demais porque não está baseado na sociedade de destino, e sim na sociedade de origem. Sendo assim, os alunos não vivem um sonho "boliviano", e sim um sonho "brasileiro" (*Ibid*, 2013, p. 49).

Diante desse quadro, o presente estudo propõe analisar esse fluxo pela ótica do retorno colocada em Sayad (2000). O objetivo é discutir o papel do retorno no imaginário desses estudantes e sua importância para esse fluxo migratório. Desse modo, a próxima seção discute as principais contribuições teóricas da literatura sobre a migração estudantil internacional, buscando elucidar como as migrações estudantis internacionais são tratadas pela literatura. Depois, é apresentado o fluxo às avessas na Bolívia e no Paraguai, assim como características do curso de medicina no Brasil. A quarta seção introduz a temática do retorno no fluxo às avessas com o intuito de discutir o processo como um duplo fenômeno, a saber, o estudante brasileiro de medicina no exterior é um imigrante, mas também um emigrante. A conclusão trata da possibilidade de olhar esse fluxo sob um novo prisma. Fez-se uso de metodologia qualitativa, usando como principal fonte secundária as entrevistas colhidas em duas etnografias realizadas com estudantes de Medicina na Bolívia e Paraguai, feitas por pesquisadoras da área, como forma de lançar luzes na importância do retorno neste fluxo migratório, além da análise bibliográfica de textos relacionados à temática do retorno.

2 As Migrações Estudantis Internacionais

A produção sobre as migrações internacionais analisa, em sua maioria, as migrações para trabalho. Santos *et al* (2010) divide a literatura sobre as migrações em duas principais correntes: as teorias que focam em aspectos micro e macro. Os aspectos micro analisam o indivíduo e sua família e como a migração depende de aspectos pessoais e familiares. Por outro lado, aspectos macro, de forma estrutural, são condições dadas que atraem migrantes, como a abundância de oferta de

emprego e mão-de-obra assalariada, além da possível restrição dessas possibilidades em seu país de origem. Em ambos os casos, são teorias que voltam os seus olhos, sobretudo, para aspectos econômicos do mercado de trabalho.

Podemos considerar que, ainda que seja um fenômeno em ascensão, a migração estudantil internacional apresenta padrões claros que são refletidos na literatura especializada. Existem três categorias de migração estudantil internacional. A primeira diz respeito aos estudantes dos programas de mobilidade de curta duração e com obrigação de voltar para o seu país de origem; depois, temos os estudantes internacionais, aqueles que cursam programas de graduação e pós-graduação completos no exterior e tem a possibilidade de se radicarem no país de destino; por fim, temos uma forma menos formalizada nos cursos de verão (KING; RAGHURAM, 2013, p. 129). Os mesmos autores também identificam que a literatura se divide nas análises que pensam o fenômeno através das teorias de migração internacional, estudos sobre a globalização do ensino superior e de implicâncias linguísticas do processo (*Ibid*, 2013, p. 128).

Nesse sentido, identificamos uma convergência entre a literatura geral de migrações internacionais e estudantis, pois ambas tratam, sobretudo, de questões relacionadas ao trabalho, seja na busca efetiva por melhores condições de vida na primeira, ou na busca de melhor educação e, consequentemente, posicionamento no mercado de trabalho na segunda. Mesmo que a decisão imediata de ir para o exterior seja por causa do estudo, a migração estudantil está intimamente ligada a ter acesso a conhecimentos que garantirão no futuro uma melhor posição no mercado de trabalho para o estudante, seja na origem ou no destino. A OCDE (2020, p. 227) sintetiza as principais vantagens percebidas com o estudo no exterior:

> Estudar fora é uma oportunidade de acessar educação de qualidade, adquirir habilidades que talvez não sejam ensinadas no país natal e se aproximar de mercados que oferecem recompensas maiores pela educação. Estudar fora também é visto como uma maneira de aumentar sua empregabilidade em um mercado cada vez mais globalizado. Outras motivações incluem o desejo por expandir conhecimentos de outras sociedades e melhorar habilidades com idiomas, principalmente o inglês (tradução nossa).

Abbott e Silles (2016) analisaram quantitativamente dados sobre o fenômeno nos anos de 2005 a 2011, dentre 18 países de destino e 38 de origem. Precisamos levar em conta as limitações amostrais, já que apenas o Chile aparece entre os países

de destino analisados na América Latina. Entre os países de origem temos a adição de Argentina e Brasil. Seus achados vão de encontro com o que já apresentamos aqui: a importância do PIB per capita no país de destino é grande, especialmente para os países em desenvolvimento, assim como a distância geográfica, que, independentemente dos países envolvidos, assume uma variação inversa à migração, ou seja, quanto maior a distância, menor a migração. Desse modo, existe uma característica competitiva na migração estudantil, uma vez que, principalmente para os estudantes vindos de países em desenvolvimento, a renda no país de destino é um fator atrativo, em consonância com a possibilidade de estar em um mercado que oferece maior recompensa pela educação. Da mesma forma, o custo de vida apareceu como outro ponto importante para esses estudantes, ligando-se com outro achado interessante: no caso dos estudantes de países em desenvolvimento, os *rankings* internacionais não são estatisticamente relevantes, dada a alta competição e o custo monetário de estudar nessas instituições, além do próprio país de destino ser um atrativo em si mesmo pelas condições socioeconômicas descritas (*Ibid*, 2016, p. 17).

A política estatal também tem um papel importante aqui. Os Estados nacionais podem oferecer vantagens ou empecilhos para esses estudantes, assim como podem moldar o fluxo de acordo com suas necessidades. Em países recrutadores como Estados Unidos e Reino Unido, estudantes internacionais são bem-vindos, como uma política pública de atração de mão de obra qualificada e escassa no país, que ficará no país após a conclusão dos estudos. Essas boas-vindas, no entanto, dependem da área de estudo, sendo privilegiados estudantes das ciências exatas e negócios. Já na União Europeia, principalmente através do Erasmus, a atração de estudantes é vista como parte de uma política para criar uma identidade europeia comum, em resposta aos diversos conflitos que o continente atravessou no passado. (KING; RAGHURAM, 2013, p. 130).

Feitas essas considerações iniciais, podemos afirmar a migração de estudantes brasileiros para Bolívia e Paraguai como um fenômeno distinto do tratado na literatura sobre as migrações estudantis internacionais, porque não se trata somente de migrar para um país em que não há necessariamente um ensino melhor, busca de vantagens competitivas no mercado de trabalho ou aprimoramento linguístico. Sobretudo, não há no imaginário dos estudantes a valorização da sociedade de

destino, a saber, a crença de estar indo para um lugar melhor. Sobre isso, veremos melhor na próxima seção.

3 O Fluxo às Avessas

Ao estudar o fluxo de brasileiros da cidade de Nova Xavantina (MT) para estudarem Medicina em Santa Cruz de La Sierra-Bolívia, Varella (2013, p. 40) chega a seguinte definição:

> Essa literatura me deixou ainda mais instigada pelo grupo de estudantes brasileiros na Bolívia por duas razões principais: seus motivos pareciam distantes daqueles que moviam os migrantes laborais e, mesmo quando se tratava de migrantes estudantis, a relação com o local de e com o que se buscava primordialmente era diferente. Em uma palavra, os estudantes brasileiros na Bolívia se diferem dos demais, pois tem seu processo migratório embasado por um projeto educacional, mas que, ao contrário do que se vê na literatura sobre o fluxo estudantil, não está direcionado para uma localidade positivada. Por isso compreendi o movimento como um fluxo às avessas.

Webber (2018), que etnografou a comunidade brasileira na cidade paraguaia Presidente Franco, também acompanhou essa definição. Ambas as autoras identificaram que os brasileiros migram com a única motivação de estudar medicina e, sem necessariamente uma visão positiva do país de destino, sem o desejo de se radicar, formam comunidades fechadas e encaram a experiência migratória como algo passageiro, um momento necessário para que possam voltar ao Brasil e provar que podem ser médicos. Se no vestibular para medicina no Brasil a disputa é contra milhares de pessoas, lá a disputa é unicamente consigo mesmo (*Ibid*, 2018, p. 87). O principal motor desse processo migratório reside na extraordinária seletividade do ensino superior brasileiro, em especial para o curso de medicina. Na tabela 1, vemos os dados da disputa pelo acesso ao curso em 2019:

Tabela 1 - Vagas do curso para o curso de medicina no Brasil

Dados do curso	Pública	Privada	Total
Número de instituições que oferecem o curso	99 (35,3%)	181 (64,6%)	280
Número de cursos	138 (40,7%)	201 (59,3%)	339

Matrículas	61.998 (33%)	125.712 (67%)	187.710
Vagas oferecidas (novas)	11.502 (40,7%)	28.009 (70,9%)	39.511
Candidatos/inscritos	754.952 (40,7%)	283.205 (27,3%)	1.038.157
Candidato/vaga	65,6	10,1	26,3

Fonte: elaborado pelo autor com base na Sinopse Estatística do Ensino Superior de 2019, produzida pelo INEP.

Além da grande competitividade para conseguir uma vaga, outro ponto importante aqui é a natureza da oferta do curso: predominantemente privada (67% das matrículas atuais e 70,9% das vagas novas), com uma mensalidade média de 8 mil reais (ESCOLAS MÉDICAS DO BRASIL, 2021). Essa competitividade faz com que medicina tenha a marca de ser o curso mais elitizado do Brasil, em que os efeitos das origens sociais[2] dos estudantes fazem mais diferença para conseguir uma vaga.

Na Bolívia e no Paraguai, esses estudantes encontram universidades "feitas para si": algumas contam com o corpo discente praticamente todo formado por brasileiros e as universidades usam táticas de marketing chamativas para esse público, como no caso de fazer um currículo especial para o Revalida[3] no Brasil, passando a ser, portanto, universidades para estrangeiros dentro de territórios nacionais. No caso paraguaio, esse componente é particularmente forte, uma vez que a maior parte de suas universidades estão concentradas em cidades fronteiriças. As mensalidades têm valores significativamente inferiores às brasileiras, rondando a casa dos mil reais nos semestres iniciais. O perfil socioeconômico dos estudantes também é distinto, como pode ser visto na tabela 2, tendo alunos que necessitam trabalhar para sustentar seus estudos, transformando o próprio processo migratório em um negócio: algumas universidades os contratam como "embaixadores", outros trabalham relacionados à vida universitária, como em "bicos" de ajuda para mudanças. (SILVEIRA; KUKIEL; OLIVEIRA, 2019; VARELLA, 2013; WEBBER, 2018).

2 Para saber mais sobre os efeitos das origens sociais na probabilidade de conseguir uma vaga no ensino superior sugiro os estudos de Rodrigues (2020) e Mont'Alvão (2011).

3 Toda pessoa, independentemente da nacionalidade, portadora de diploma emitido no exterior deve passar por um processo de validação do mesmo para o seu reconhecimento legal no Brasil. No caso de cursos de Medicina, o Revalida é uma prova para portadores do diploma de medicina no exterior elaborada pelo MEC em parceria com o Conselho Federal de Medicina.

Tabela 2 - Tipo de escola cursado no ensino médio pelos alunos de Medicina no Brasil e Bolívia[4]

Tipo de escola	Pública	Privada
Estudantes no Brasil	19%	74%
Estudantes na Bolívia	55%	38%

Fonte: elaborado pelo autor a partir dos Microdados do ENADE de 2019, produzido pelo INEP e pelos dados contidos em Varella (2013).

Tabela 3 - Renda do núcleo familiar dos estudantes de medicina no Brasil e Bolívia

Renda do núcleo familiar	Até três salários mínimos
Estudantes no Brasil	19%
Estudantes na Bolívia	37%

Fonte: elaborado pelo autor a partir dos Microdados do ENADE de 2019, produzido pelo INEP e pelos dados contidos em Varella (2013)

A impossibilidade de cursar medicina no Brasil aparece, portanto, como a peça-chave para a inversão da lógica migratória tradicional, levando os estudantes a países que não são valorizados por eles. Com efeito, ela altera duas dimensões fundamentais das migrações contemporâneas e, parcialmente, a sua substância mais básica. A primeira diz respeito à atração cultural que países do Norte global exercem sobre os do Sul. A importância das vantagens econômicas permanece, mas na forma "do possível de se morar" para esses brasileiros, sobretudo por sua condição socioeconômica vista na tabela 3 e como vemos aqui (VARELLA, 2013, p. 46):

> A lógica sul-norte a qual me refiro diz respeito não só à dimensão cultural que os países do norte teriam sobre os países do sul. Importante ressaltar que na bibliografia sobre estudantes em fluxo, tratava-se de estudantes africanos migrando para Portugal e para o Brasil, que apesar de não ser considerado desenvolvido, como potências europeias ou os Estados Unidos, era positivado por eles, sendo visto como mais avançado que os países de origem. O que percebo a partir da pesquisa é que o fluxo Brasil-Bolívia inverte essa lógica presente na maioria dos casos estudados de fluxos de trabalhadores e estudantes.

4 Dados não integralizam 100% pela possibilidade de respostas envolvendo combinação de escola pública e privada no caso brasileiro e "não respostas" no caso boliviano.

Esse fenômeno é então lido como um fluxo às avessas, pois altera a substância básica para motivação da migração: a confiança de que o país de destino lhe dará melhores condições de vida. No fluxo às avessas, também existe a confiança de que o país de destino proporcionará melhores condições de vida, mas, como defendemos no presente artigo, esse ganho só poderá ser vivido através do retorno ao país de origem.

Fenômeno semelhante ocorre também no Paraguai, onde os estudantes brasileiros tendem a formar grupos fechados entre si e a ter resistência a cursar a disciplina sobre a língua Guarani, que é um dos idiomas oficiais paraguaios, causando desconforto:

> Para eles é muito fácil, eles já sabem o Guarani. Eles entendem tudo e a gente não consegue nem lembrar das palavras depois de uns dias. Sei que é importante porque vamos ir lá ver como estão as pessoas na comunidade e tal, mas eu não vou usar guarani nunca mais na minha vida, só porque tô aqui. Depois no Brasil vou precisar das matérias de médico mesmo, mas não do guarani, entende? (WEBBER, 2018, p. 134).

Disso, conclui-se que parece pertinente analisar que o "sonho brasileiro" é em si um projeto de retorno, pois todo o esforço migratório é pensado na volta para o Brasil. Desse modo, a próxima seção analisa o retorno desde a perspectiva proposta por Sayad (2000).

4 O Retorno

À primeira vista, o texto de Sayad não foge à regra do escopo dos temas analisados nas migrações internacionais: discute, principalmente, a migração de trabalhadores para países que colonizaram os seus, como no caso dos argelinos na França. O autor toma o processo migratório como um duplo fenômeno, o de emigração de países pobres em trabalho assalariado para países ricos, mas pobres em mão-de-obra, o que lhes confere abundância de empregos. O fenômeno migratório, portanto, seria um marcador do desenvolvimento desigual no sistema capitalista (*Ibid*, 2000, p. 8). O retorno, para o autor, está ligado à migração como duplo fenômeno: se existe imigração, houve emigração. Não existe presença em um lugar sem que haja ausência em outro, sendo o retorno um "fantasma que ronda as consciências" (SAYAD, 2000, p. 11). Dessa forma, o autor coloca o retorno como uma característica intrínseca do migrante, pois, mesmo sendo imigrante, ele continua

sendo emigrante. O autor considera que existir é existir no tempo, espaço e interior de determinado grupo social. Nesse processo, o migrante interage com ambos de forma idealizada: com o tempo, sempre haverá a "nostalgia do lugar", ou seja, a expectativa de que o lugar de origem continua o mesmo, pois se espera voltar para o retorno, para o exato momento da saída, algo utópico. Em relação ao espaço, ele é um espaço qualificado, dotado de características emocionais do migrante. O grupo social, para além de seus familiares, é definido, em última instância, pela sua nacionalidade, ou seja, por seu Estado nacional, já que é impossível existir politicamente sem fazer parte de um Estado (*Ibid,* 2000).

Esse raciocínio pode ser aplicado às considerações de Varella (2013) e Webber (2018) sobre o fluxo às avessas. O que seria o sonho brasileiro sem o retorno? Desse modo, podemos compreender também as altas taxas de desistência observadas entre os estudantes desses países, pois não há nem sequer o desejo de dominar o outro, como uma forma de ser assimilado na sociedade de destino (*Ibid*, 2000, p. 11), um fator determinante na possibilidade de continuar sua estadia no exterior. No caso dos estudantes brasileiros no Paraguai já observado, há um desinteresse em aprender o Guarani, que, além de ser uma das línguas nacionais, também é a língua utilizada por diversas comunidades que serão atendidas por esses estudantes durante a graduação (WEBBER, 2018, p. 135). Podemos aplicar a ideia de espaço qualificado aqui: ainda que estejam em outro país, os estudantes não desejam aderir a um conhecimento fundamental dele, pois qualificam o espaço como um espaço transitório, que lhes serve como um caminho para o retorno. Desse modo, vemos que os estudantes não se portam como imigrantes, apesar de o serem efetivamente, mas sim, como emigrantes. A seguir veremos, através de suas falas, como a ideia de sua chegada no país de destino tem suas bases no desejo do retorno.

4.1 O Fluxo Migratório Baseado no Retorno

Sayad considera que a ausência é também uma falta: um sofrimento por sair da sua cidade natal, do seu país e deixar seus entes queridos. Se o sonho brasileiro é o que motiva esses estudantes, sua ida é justificada dentro da sua sociedade de origem, a brasileira, e não na boliviana ou na paraguaia. Isso se dá porque o estudante pensa o seu tempo e espaço no exterior como algo transitório, um período

de provação para o posterior retorno ao Brasil. Temos assim, discursos que visam legitimar sua presença no exterior:

> T- [...] acho que o povo pensa, por tanto que você na mídia, que o ensino é inferior, mas...
>
> R- É verdade, o Fantástico [programa televisivo] mesmo detona com a gente!
>
> T- No Fantástico, foram na pior cidade, na pior faculdade, no pior tudo. Agora se vai na faculdade dela ou na minha... No Brasil não acha faculdade com aquela estrutura não.
>
> R- É, não acha. A estrutura da faculdade é muito boa. E outra coisa, se for nesse mundão afora aí, Rondônia... esses dias mesmo eu tava vendo uma reportagem logo que eu cheguei, uns hospitais [universitários] em Rondônia, no Acre eu acho que também, horrível, horrível, não tem estrutura, tudo com infiltração e lá não tem, pelo menos nesse ponto. Lá as faculdades, todas praticamente têm uma boa estrutura sabe [...] (Varella, 2013, p.43).

Isso também funciona como uma forma de legitimação para a sua ausência na sociedade brasileira, aquela sociedade para onde o estudante deseja voltar, mas que também enfrenta a sua desconfiança. Para Sayad (2000, p.16), "voltar rico" seria a forma no qual o migrante poderia realizar uma revanche social no seu país natal. Aqui, como não tratamos de uma migração a trabalho, voltar rico poderia significar voltar formado. Entretanto, a simples volta com o diploma constitui um retorno incompleto, pois ainda há a necessidade de passar pelo Revalida. O esforço empreendido por esses estudantes, que vão para um país desconhecido e que tampouco tem uma visão positivada sobre ele, está todo concentrado no retorno, que não é completado até ter o diploma validado no Brasil:

> Até porque lá é mais batalhado, né? Tudo que vem assim meio fácil, a gente não dá tanto valor como se você tivesse mais dificuldade pra conseguir, né? É uma coisa assim muito... você tem aquela dificuldade e no final você tem uma recompensa, então é uma sensação tipo de dever cumprido e uma sensação de [...] satisfação, quando você alcança uma coisa que você deseja muito e apesar da dificuldade você chegou lá [...]. Mas aqui no Brasil, eu teria uma sensação de satisfação, mas eu creio que não seria tão grande como o dia que eu tiver meu CRM em mãos, que eu tiver o prazer de poder trabalhar de maneira legal (Varella, 2013, p. 57).

Nesse ponto, o retorno não ocorre na simples volta ao Brasil após a graduação no exterior. Ele só será completado a partir da aprovação no exame do Revalida, a forma do estudante ser reconhecido como médico no Brasil. Nesse sentido, não existe outra opção, a única opção é o retorno: "— É, o plano de praticamente

todos é voltar, estudar lá ou tentar transferir antes, ver se consegue transferir" (VARELLA, 2013, p. 63).

Todo esse processo também é permeado pelo Estado nacional de origem, o Brasil. Ser brasileiro define politicamente e socialmente esse estudante que, no exterior, não deixa de ser um aspirante a médico no Brasil. Como já relatado, Sayad (2000, p. 13) considera que existir é existir no espaço e no interior de um grupo social, e isso envolve, de forma inconsciente ou não, um nacionalismo e apego à sua terra natal. Desse modo, os estudantes brasileiros de medicina no exterior continuam sendo brasileiros, e com o imaginário do retorno a sua terra natal em suas cabeças. No entanto, o Estado nacional será hostil ao seu retorno. E essa hostilidade se dá através da aplicação da prova do Revalida, que tem taxas de aprovações baixíssimas (REVISAMED, 2021). Esse é um traço característico desse fluxo às avessas: um fluxo no qual o migrante se coloca como emigrante onde é imigrante, mas, quando retorna para a sua terra natal, é visto como imigrante.

5 Considerações Finais

A literatura sobre o fluxo estudantil, de certa maneira, reflete a literatura sobre as migrações internacionais, já que os fluxos estudantis apresentam padrões semelhantes aos identificados nas migrações internacionais. Dessa maneira, as análises, em sua maioria, estão focadas em migrações que ocorrem na direção sul-norte, em destinos que são valorizados pelos estudantes. Não deixa de haver, portanto, um aspecto laboral e competitivo na migração estudantil: os estudantes buscam locais nos quais acreditam que acumularão vantagens competitivas no posterior ingresso no mercado de trabalho, no seu país de origem ou destino. Esse fluxo também é percebido como uma vantagem em potencial para alguns países de destino, que pretendem incorporar mão-de-obra qualificada para certas áreas.

Os brasileiros cursando medicina na Bolívia e Paraguai foram considerados, nesse sentido, como um fluxo às avessas, pois fogem aos padrões encontrados na literatura. Isso ocorre por uma característica seletiva do ensino superior brasileiro, em especial no caso de medicina, gerando uma demanda reprimida para o curso. Por conseguinte, uma das formas que esses brasileiros encontraram foi justamente sair do país, ou seja, o "sonho brasileiro" descrito no texto também é um sonho constrangido pela condição socioeconômica daqueles que o desejam: no nosso

caso, estudantes pertencentes a estratos sociais tradicionalmente excluídos dos cursos de Medicina brasileiros.

Desse modo, o artigo partiu do conceito do fluxo às avessas usado para explicar a ida de brasileiros para Bolívia e Paraguai com o intuito de estudar medicina. Como vimos, esse fluxo ocorre por um sonho localizado na sociedade de origem, uma distinção notável em relação à literatura sobre migrações internacionais. O objetivo foi analisar esse fenômeno pautado no retorno, ou seja, a sua razão de ser. A conclusão não desconsidera o fluxo às avessas, mas o completa. Isso porque vimos, nos discursos dos estudantes sobre suas vivências, que se trata de uma migração que não existiria sem a esperança do retorno. Um retorno incerto, que deve ser legitimado frente a sociedade brasileira, sobretudo através da aprovação no exame Revalida. Além disso, como mostra Sayad (2000), a ilusão do retorno no imaginário do migrante está, em outros pontos, na idealização da volta ao ponto exato que deixou o Brasil. No entanto, isso é impossível aqui, já que, para exercer sua profissão, ele será tratado efetivamente como um imigrante no Brasil, com a necessidade passar por um longo e difícil processo para legitimar sua condição frente ao Estado.

Analyzing the Return in Reverse Flow: Brazilians Studying Medicine in Bolivia and Paraguay

Abstract: At least one third of Brazilians enrolled in medical school are studying abroad. However, it is a theme that hasn't been studied much in academia. This article aims to contribute to the analysis of the phenomenon of migration of Brazilians to Bolivia and Paraguay to study medicine, referred to in literature as a reverse flow, by analyzing the process through Sayad's concept of return. A qualitative methodology was used, paying attention to the students' statements in literature about their experiences. During the article, literature on international student migration, the reverse flow and the discussion on return are presented. The conclusion does not deny the reverse flow, but complements it, considering that it is a migratory flow that exists because of the hope of return.

Keywords: international migration; student flow; Bolivia; Paraguay; return.

6 Referências

ABBOTT, A.; SILLES, M. **Determinants of International Student Migration.** The World Economy, [S. l.], v. 39, n. 5, p. 621–635, 1 maio 2016. Disponível em: https://onlinelibrary-wiley.ez42.periodicos.capes.gov.br/doi/full/10.1111/twec.12319. Acesso em: 8 ago. 2021.

CAMBRICOLI, F. Na fronteira pelo diploma médico - Infográficos. 25 set. 2019. **Estadão**. Disponível em: https://www.estadao.com.br/infograficos/cidades,na-fronteira-pelo-diploma-medico,1028800. Acesso em: 24 jul. 2021.

ESCOLAS MÉDICAS DO BRASIL. Valores das mensalidades dos cursos de medicina privados. 2021. **Escolas Médicas do Brasil**. Disponível em: https://www.escolasmedicas.com.br/mensalidades.php. Acesso em: 6 mar. 2021.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. **Microdados do Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes.** Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2019. Disponível em: https://www.gov.br/inep/pt-br/acesso-a-informacao/dados-abertos/microdados/enade. Acesso em 22 mar. 2021

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. **Sinopses Estatísticas da Educação Superior – Graduação - INEP.** Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2019. Disponível em: http://inep.gov.br/sinopses-estatisticas-da-educacao-superior. Acesso em 22 mar. 2021.

KING, R.; RAGHURAM, P. **International Student Migration: Mapping the Field and New Research Agendas.** Population, Space and Place, [S. l.], v. 19, n. 2, p. 127–137, 1 mar. 2013. Disponível em https://onlinelibrary-wiley.ez42.periodicos.capes.gov.br/doi/10.1002/psp.1746. Acesso em: 8 ago. 2021.

MONT'ALVÃO, A. **Estratificação educacional no Brasil do século XXI.** Dados, Rio de Janeiro, v. 54, p. 389–430, 2011. Disponível em: https://www.scielo.br/j/dados/a/7zYMRtbyBf3FqvXMLbz5CQb/?lang=pt. Acesso em: 30 jun. 2021.

OECD. **Education at a Glance 2020:** OECD Indicators. Paris: OECD Publishing, 2020(Education at a Glance). Disponível em: https://www.oecd-ilibrary.org/education/education-at-a-glance-2020_69096873-en. Acesso em: 9 ago. 2021.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA AS MIGRAÇÕES. **World Migration Report 2020.** Genebra: International Organization for Migration, 2020. Disponível em: https://publications.iom.int/books/world-migration-report-2020. Acesso em: 22 mar. 2021.

REVISAMED. Segunda etapa Revalida: 2,4 mil candidatos fazem a prova. 2021. **Residência Médica - Revisamed.** Disponível em: https://www.revisamed.com.br/residencia-medica/segunda-fase-revalida/. Acesso em: 18 ago. 2021.

RODRIGUES, L. A. L. **Estratificação horizontal e os cursos imperiais no Brasil: o perfil socioeconômico dos concluintes de Medicina, Engenharia e Direito entre 2009 e 2017.** In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 2020. [S. l.]: Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais, 2020. p. 1–20. Disponível em: https://www.anpocs2020.sinteseeventos.com.br/atividade/view?q=YToyOntzOjY6InBhcmFtcyI7czozNjoiYToxOntzOjEyOiJJRF9BVElWSURBREUiO3M6MzoiMTMxIjt9IjtzOjE6ImgiO3M6MzI6IjhhZGY4YTBjM2JkODM0M2NlZTBlMTFiYWU2NjcwZmY1Ijt9&ID_ATIVIDADE=131. Acesso em: 30 jun. 2021.

SANTOS, M. A. et al. **Migração: uma revisão sobre algumas das principais teorias.** Texto para Discussão CEDEPLAR, Belo Horizonte, n. 398. p. 1-18, 2010.

SAYAD, A. **O retorno: elemento constitutivo da condicão do imigrante.** Travessia, [S. l.], n. Número Especial, p. 3–32, 2000.

SILVEIRA, C. V.; KUKIEL, É. D. G.; OLIVEIRA, É. dos S. **Dinâmica fronteiriça dos estudantes de Medicina da cidade Pedro Juan Caballero (Paraguai) e Ponta Porã (Brasil).** In: ENCONTRO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM GEOGRAFIA, 2019. São Paulo: ANPEGE, 2019. p. 14. Disponível em: http://www.enanpege.ggf.br/2019/resources/anais/8/1562938909_ARQUIVO_Estudantes-de-medicina_enanpege_final.pdf. Acesso em: 24 abr. 2021.

VARELLA, J. F. **Em busca de um sonho:** uma análise do fluxo de estudantes brasileiros para a Bolívia. 2013. 80 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Ciências Sociais) – Universidade de Brasília, Brasília, 2013. Disponível em: https://bdm.unb.br/handle/10483/4643. Acesso em: 5 abr. 2021.

WEBBER, M. A. **Estudantes brasileiros de medicina em Presidente Franco (PY): motivações e tensões de um fluxo universitário transfronteiriço.** 2018. 164 f. Dissertação (Mestrado em Antropologia) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2018. Disponível em: https://acervodigital.ufpr.br/handle/1884/58251. Acesso em: 5 abr. 2021.

Sociedade Civil Global e os Direitos Digitais: A Emergência de Arranjos Institucionais no mbito da Governança da Internet a Partir do Caso Cambridge Analytica (CA)

Flávio Timar Rodrigues[1]

Resumo: A Governança da Internet é um tópico cada vez mais presente na agenda das Relações Internacionais. A pergunta de partida que orienta esse trabalho é: em que medida a sociedade civil influenciou na adesão de normas no campo dos direitos digitais? A hipótese desse trabalho informa que a sociedade civil global exerceu uma pressão parcial na adesão de novos arranjos institucionais principalmente no âmbito europeu a partir de 2016. A metodologia do trabalho terá como base dados qualitativos, baseando-se na técnica de análise documental. Afirma-se que, a partir dessa análise, foi verificada uma pressão parcial da sociedade civil promovendo ações para resguardar os direitos digitais após o caso CA, como também uma maior adesão a novos arranjos institucionais na esfera doméstica dos Estados.

Palavras-chave: relações internacionais; direitos digitais; sociedade civil global; governança da internet; Cambridge Analytica.

1 Graduando do oitavo semestre em Relações Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC-Minas). E-mail: flatimar@hotmail.com.

1 Introdução

Os métodos de Inteligência Artificial (IA) vêm conduzindo mudanças críticas na atualidade. Com o advento da Internet[2] e a produção mais intensiva de dados, a disposição de mecanismos inteligentes adentrou nas mais diferentes áreas, abrangendo desde o uso das redes sociais até o processamento de linguagem natural (COBÉ et al., 2020). Em virtude disso, a presença dos métodos de IA no cotidiano das mais variadas populações ao redor do mundo gerou também desdobramentos no campo das Relações Internacionais.

Tendo isso em vista, a proposta deste trabalho é abordar questões relativas à Governança da Internet. Especificamente, tratar sobre temas que se inserem dentro da agenda de direitos digitais, como a privacidade e proteção de dados pessoais e a ética nos métodos de Inteligência Artificial (IA). A proposta desse artigo é evidenciar de que maneira a sociedade civil global atua em âmbito transnacional com o intuito de alertar e demandar dos Estados mais ações e arranjos institucionais sobre a agenda de direitos digitais.

A pergunta de partida que orienta esse trabalho é: em que medida a sociedade civil global influenciou na internalização e emergência de normas relativas ao campo dos direitos digitais? A hipótese desse trabalho é de que a sociedade civil global exerceu uma pressão parcial na adesão e internalização de novos arranjos institucionais no âmbito europeu, principalmente a partir do escândalo *Cambridge Analytica* em 2016. Metodologicamente, essa pesquisa será orientada pelo método de análise documental e será composta por um levantamento essencialmente qualitativo, tendo como fonte tanto dados primários quanto secundários (documentos oficiais da organização, relatórios de ONGs e artigos científicos).

Dito isso, esse trabalho está dividido em três seções. Na primeira, haverá uma discussão conceitual sobre sociedade civil global e qual o papel desse segmento nas relações internacionais. Ademais, realizar-se-á uma análise sobre a dinâmica de normas e internalização das mesmas pelos Estados de acordo com a literatura de Finnemore e Sikkink (1998). Na seção seguinte, conceitos como Governança da

2 A respeito do termo "Internet" ou "internet", torna-se interessante ressaltar que, nesse artigo, há duas distinções que se deseja inferir. Primeiro, o termo inserido em letra maiúscula é indicado como uma entidade única, ou seja, como uma rede mundial de computadores. Como um substantivo próprio, fica justificada a sua escrita com letra inicial maiúscula. Entretanto, ela também pode ser utilizada em letra minúscula, sendo que nesse caso ela será entendida substantivo comum, dando nome a uma mídia, como rádio, jornal e televisão.

Internet e discriminação algorítmica serão discutidos, apresentando de que forma eles podem prejudicar o avanço da agenda dos direitos digitais. Em seguida, analisar-se-á a emergência de normas e arranjos institucionais por parte do bloco europeu após o caso *Cambridge Analytica* em 2016, sendo essa ação fruto da demanda de movimentos da sociedade civil global. E, por fim, serão apresentadas as considerações finais deste artigo, visando articular os principais resultados alcançados ao longo dessa pesquisa.

2 A Internalização de Normas e a Sociedade Civil Global: Um Pressuposto Construtivista

A sociedade civil global tem um papel fundamental no cenário das Relações Internacionais. Segundo Herz, Hoffman e Tabak (2015), autores como Thomas Hobbes, Friedrich Hegel, Karl Marx e tantos outros dedicaram grande parte de suas obras à compreensão do comportamento desse segmento social e de qual seria a sua contribuição para os estudos em relação às organizações políticas já existentes (HERZ; HOFFMAN; TABAK, 2015). Em virtude disso, uma série de divergências conceituais e terminológicas emergiram a respeito desse segmento, levando então uma série de pesquisadores a observar diferentes ações de distintos grupos.

Não há um conceito homogêneo ou mesmo consensual de sociedade civil global. Entretanto, há denominadores comuns dentro das características apresentadas por determinados autores que nos auxiliam a delimitar as suas ações. Em um primeiro momento, a sociedade civil é um elemento que se contrapõe ao Estado[3]. No entanto, a partir de Tocqueville, é possível pensar a sociedade civil como parte do Estado, ocupando também espaços para além do âmbito doméstico. Para o campo das Relações Internacionais, a sociedade civil passa a ser denominada sociedade civil global na medida que, a grosso modo, ideias e normas que emergem no âmbito interno dos Estados alcançam a agenda de fóruns multilaterais e ocupam o plano de ação das organizações internacionais (WHITEHEAD, 1999).

3 Na política contemporânea, o conceito de sociedade civil global é marcado fortemente pela literatura marxista ao se referir à esfera das relações sociais não reguladas pelo Estado. Em virtude disso, será dado um destaque maior para as suas contribuições. Em termos marxistas, ou seja, de acordo com os ideais do teórico, a sociedade civil deveria se contrapor ao Estado no sentido de arquitetar a sua própria revolução. Enquanto isso, a burguesia iria acompanhar a democracia formal como uma arma contra classes pré-burguesas, evitando a emergência de novos indivíduos e não ameaçando o seu status quo (WHITEHEAD, 1999).

Segundo Leis (1995), as sociedades civis iniciaram um processo de agir no espaço público transnacional. Esse espaço, segundo o autor, é propiciado pelo maior intercâmbio de ideias e bens materiais, impulsionando também o processo de transnacionalização de ideias e conhecimentos entre Estados, organizações internacionais, sociedade civil e iniciativa privada (LEIS, 1995; HERZ; HOFFMAN; TABAK, 2015). Entende-se, neste sentido, que a sociedade civil é capaz de agir no espaço público transnacional, se configurando assim como a sociedade civil global. Segundo Herz, Hoffman e Tabak (2015, p. 193), sociedade civil global é um "espaço de atuação e pensamento ocupado por iniciativas de indivíduos ou grupos, de caráter voluntário e sem fins lucrativos, que perpassam as fronteiras dos Estados". Leis (1995) ressalta que a expressão da sociedade civil global será manifestada por diversos tipos de organizações sociais, sendo as Organizações Não Governamentais (ONGs) e as *Transnational Advocacy Networks* as que se deseja abordar neste trabalho.

As ONGs são entendidas como "organizações voluntárias estabelecidas por indivíduos e grupos e que contam com um documento constituinte e sedes permanentes" (HERZ; HOFFMAN; TABAK, 2015, p. 195). As ONGs têm como ponto de partida a criação de um documento constitutivo, responsável por indicar as funções e os valores da organização, estabelecendo quais são as atividades que devem ser desempenhadas por ela. Já as redes, de acordo com Keck e Sikkink (1998, p. 11, tradução nossa), "inclui atores relevantes para trabalhar internacionalmente em uma questão, que estão unidos por valores compartilhados, um discurso comum e trocas densas de informações e serviços"[4].

Um elemento relevante a se discutir é a capacidade de transnacionalização de ideias desses grupos. Chamar a atenção dos Estados para determinadas pautas é a principal estratégia discutida por Herz, Hoffman e Tabak (2015) e que é incorporada por ONGs e redes de advocacia. Atualmente, veículos de comunicação, como televisão ou redes sociais, são os principais meios de divulgação dessas organizações, focando no processo de instrumentalização da mídia em prol das suas pautas[5]. Esse elemento é de extrema relevância para esse trabalho, pois sinaliza não só de que

4 *No original:* A transnational advocacy network includes those relevant actors working internationally on an issue, who are bound together by shared values, a common discourse, and dense exchanges of information and services.

5 A partir do século XX, uma série de ONGs ganharam destaque através de veículos de comunicação no mundo ao utilizarem a mídia como palco para projeção das suas pautas. Esse foi o caso da Cruz Vermelha, em 1919; a

forma as ideias podem impactar Estados e populações, mas a relevância delas para as relações internacionais.

As ideias e as regras detêm um papel significativo na perspectiva construtivista. Para Finnemore e Sikkink (1998), a estrutura internacional se determina pela distribuição delas. As autoras explicitam que ideias e crenças compartilhadas sobre o comportamento dos agentes são os elementos que dão ao mundo ordem e estabilidade. Em termos mais categóricos, as normas podem ser entendidas como a expressão das identidades de determinados núcleos sociais (FINNEMORE; SIKKINK, 1998).

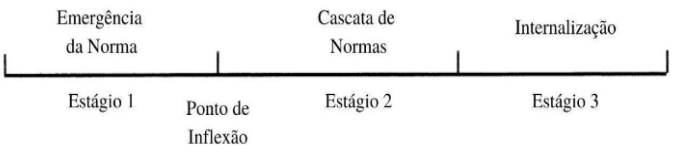
Segundo Finnemore e Sikkink (1998, p. 891, tradução nossa), as normas e regras são entendidas como "um padrão adequado de comportamento de atores com uma determinada identidade"[6]). Percebe-se que a relação entre regras e normas se dá na medida há a incorporação de novas ideias no comportamento dos agentes e há a presença de padrões que vão sendo construídos até que estes façam parte da identidade dos agentes (FINNEMORE; SIKKINK, 1998).

A partir da análise proposta por Finnemore e Sikkink (1998), há um elemento que se pode chamar de ciclo de vida da norma, que é a maneira que se torna mais factível é perceptível a adesão de normas por parte de Estados e instituições. As autoras elencam três pontos fundamentais à essa adesão: (1) a emergência da norma; (2) cascata de normas; e, por fim, (3) a internalização (FINNEMORE; SIKKINK, 1998). Esse processo pode ser melhor visualizado na Figura 1 em que as autoras descrevem cada estágio da norma até que ela seja incorporada pelos Estados.

Anistia Internacional, em 1960; o Greenpeace Internacional, em 1960; e, por fim, a Human Rights Watch, em 1968 (HERZ; HOFFMAN; TABAK, 2015).

6 *No original:* a standard of appropriate behavior of actors with a given identity.

Figura 1: O ciclo de vida da norma



Fonte: adaptado de FINNEMORE; SIKKINK, 1998, p. 892.

A emergência da norma (1) é a primeira aparição da ideia. Nesse momento, é quando surgem os primeiros movimentos e grupos organizados, sejam eles advindos do âmbito civil ou estatal, no sentido de advogar a respeito de uma determinada norma e averiguar se a mesma será incorporada pelos Estados e/ou instituições. Segundo as autoras, estes movimentos podem ser entendidos como os empreendedores normativos (FINNEMORE; SIKKINK, 1998).

Já a cascata de normas (2) se constitui como a segunda etapa do ciclo e é entendida como o processo de imitação de uma dada regra ou norma já em emergência por parte de outros Estados. Essa dinâmica é caracterizada como o momento em que os empreendedores normativos socializam com outros agentes na busca pela implementação dessa ideia. Esse processo pode variar de conformidade de instituição para instituição, porém é notável o interesse dos envolvidos em aumentar a legitimidade da norma proposta pelos empreendedores normativos (FINNEMORE; SIKKINK, 1998).

E, por fim, a internalização da norma (3). Ao final do ciclo, quando há a incorporação desta ideia por uma parcela significativa de Estados, é possível afirmar que ela fará parte agora do regimento interno daquela instituição, ou seja, ela será imitada por outros Estados e aplicada a quaisquer âmbitos demandados por essa norma — político, econômico, social, cultural e dentre outros. Segundo as autoras, "as normas adquirem uma qualidade tida como certa e não são mais uma questão de amplo debate público"[7] (FINNEMORE; SIKKINK, 1998, p. 895, tradução nossa).

7 *No original:* […] norms acquire a taken-for-granted quality and are no longer a matter of broad public debate.

Essa seção teve como objetivo estabelecer os parâmetros teóricos dessa pesquisa. Tendo em vista a relação entre normas e o papel exercido pela sociedade civil global, percebe-se de que forma agentes não estatais, em especial ONGs e redes de advocacia, agirão em prol de mais amparos legais no contexto da Governança da Internet. Utilizando-se do quadro analítico de Finnemore e Sikkink (1998), mais adiante será evidenciado como ONGs e redes de advocacia impulsionaram a União Europeia (UE) a aderir arranjos institucionais que contemplassem um maior resguardo a agenda de direitos digitais.

Antes de adentrar na análise propriamente dita, é necessário aprofundar o que está sendo demandado por ONGs e redes de advocacia sobre a agenda de direitos digitais. Os agentes que se deseja abordar neste trabalho são o *Privacy International, Access Now, European Digital Rights,* AVAAZ, *Own Your Data e os Sleeping Giants.* Essas organizações tem como denominador comum a preocupação de como os dados de grandes plataformas de mídia social são coletados e como eles podem ser instrumentalizados para causar dano a outrem. O uso de qualquer mecanismo considerado inteligente gera dúvidas sobre os seus métodos e limites. Logo, na medida em que há diferentes formas de Inteligência Artificial (IA) coexistindo com a humanidade, os princípios dessa abordagem devem ser colocados em questionamento (CUMMINGS et al., 2018).

3 Problemáticas e Desafios da Governança Algorítmica nas Relações Internacionais

A Governança da Internet é um tema constante nas relações internacionais. Tópicos como cibersegurança, cidades inteligentes, Inteligência Artificial (IA) e privacidade e proteção de dados são discussões que transcendem o âmbito doméstico dos Estados e integram planos de ação de organizações internacionais. Antes de aprofundar o papel da IA nas relações internacionais, é necessário conceituar o que se entende como Governança da Internet. Segundo a Cúpula Mundial sobre a Sociedade da Informação (2005), realizada na cidade de Túnis, Tunísia, esse conceito é dado como o:

> ‘‘desenvolvimento e aplicação por governos, do setor privado e da sociedade civil, em seus respectivos papéis, de princípios, normas, regras, procedimentos de tomada de decisão e programas compartilhados que moldam a

> evolução e o uso da Internet"[8] (WORLD SUMMIT ON INFORMATION SOCIETY, 2005, Art. 34, tradução nossa).

Kurbalija (2016) chama a atenção para o modelo multissetorial no qual foi pautado o desenvolvimento da Internet. Em 1969, os Estados Unidos (EUA) desenvolveram a chamada Agência de Pesquisas em Projetos Avançados (na sigla inglês ARPANET), sendo esse um dos primeiros projetos de desenvolvimento da Internet e pioneiro no estabelecimento da primeira rede de computadores do mundo. O projeto tinha como intuito transmitir dados militares sigilosos e interligar departamentos de pesquisa e universidades por todo o país (KURBALIJA, 2016). Pigatto, Datysgeld e Pereira da Silva ressaltam que "o núcleo da Internet foi construído com recursos governamentais por acadêmicos em parceria com a iniciativa privada"[9] (2021, p. 2, tradução nossa).

É possível afirmar que a Governança Algorítmica se enquadra como um tópico dentro da Governança da Internet. Os danos causados pelos algorítmicos — a discriminação algorítmica — é um dos principais problemas relacionados à IA. Segundo Castro (2018, p. 167), cada algoritmo consiste em "um conjunto finito de regras que dá uma sequência de operações para resolver um tipo específico de problema". Plataformas como *Facebook, Instagram* e *Twitter,* por exemplo, possuem uma sequência de algoritmos prontos para resolver qualquer problema encontrado pelo usuário ao longo da sua permanência no aplicativo. Isso se configura como um pré-planejamento do ambiente virtual, feito a partir de informações extraídas a fim de que a rede funcione de maneira estável, contínua e de acordo com as preferências de quem a utiliza.

De acordo com O'Neil (2020), há três adversidades sobre os algoritmos que devem ser contempladas quando desenvolvidas por grandes empresas como o *Facebook*, por exemplo. Esses problemas são a (1) opacidade dos modelos, (2) a escala de uso e, por fim, o (3) dano. A opacidade diz respeito à falta de transparência do processo de criação do algoritmo, ou seja, o seu funcionamento e objetivo ficam restritos aos seus programadores. A escala é referente ao alcance que o algoritmo

8 *No original:* development and application by governments, the private sector and civil society, in their respective roles, of shared principles, norms, rules, decision-making procedures, and programmes that shape the evolution and use of the Internet.

9 *No original:* that the core of the Internet was built with governmental resources by academics in partnership with the private sector.

pode obter ao afetar um número significativo de indivíduos, não se restringindo a uma situação específica. E o dano é a ação direta de cometer algum prejuízo a outrem, seja por meio do preconceito ou qualquer outra forma de discriminação (O'NEIL, 2020).

Segundo O'Neil (2020, p. 35), "modelos são opiniões embutidas em matemática". Quando um algoritmo é desenvolvido, ele tem como premissa criar correlações com variáveis que são embutidas no seu sistema e que estão de acordo com as diretrizes do programador com intuito de, a partir dessa correlação, indicar causalidade. Entretanto, é necessário esclarecer esse raciocínio: não é porque duas variáveis possuem o mesmo movimento que isso indique causa e efeito das duas, ou seja, uma cause a outra. Logo, esse é um ponto que sinaliza mais um perigo para os desenvolvedores dessas empresas (DONEDA; ALMEIDA, 2016, p. 3).

Tendo em vista essa discussão, é possível afirmar que há um esforço por parte de sociedades civis em denunciar os malefícios da IA, como as ameaças apresentadas pelos algoritmos. Isso pode ser observado através do *Joint Declaration on Freedom of Expression and "Fake News", Disinformation and Propaganda*[10] em que ONGs como *Article 19 e Center for Law and Democracy* (CLD) se juntaram a organismos atrelados ao sistema ONU como a Relatoria Especial das Nações Unidas (ONU) para Liberdade de Opinião e Expressão, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento (OCDE), Organização dos Estados Americanos (OEA) e Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos (CADHP) em uma declaração conjunta (JOINT..., 2017).

Nesta declaração, foi citada a preocupação com os efeitos negativos gerados pelos algoritmos. Segundo o documento, processos automatizados, como os algoritmos "não são transparentes por natureza, não respeitam o mínimo de normas do devido processo legal e/ou restringem indevidamente o acesso ou a disseminação do conteúdo"[11] (JOINT..., 2017, p. 02, tradução nossa). Isso indica que as demandas das sociedades civis, para além de sinalizarem quais são os problemas envolvendo

10 Declaração Conjunta sobre Liberdade de Expressão e "Notícias Falsas", Desinformação e Propaganda, tradução nossa.

11 *No original:* automated processes, such as algorithms or digital recognition-based content removal systems, which are not transparent in nature, which fail to respect minimum due process standards and/or which unduly restrict access to or the dissemination of content.

os algoritmos, como a opacidade, escala e dano, também englobam a criação de novas normas e arranjos institucionais capazes de mitigar esse problema.

O processo de construção de algoritmos está fortemente atrelado à posse de dados pessoais. Isso se dá em virtude de que os dados são os principais meios de combustão do algoritmo, ou seja, é com base neles que haverá a formulação de uma receita que determinará o que um determinado site ou rede social fará. Há um diálogo constante com as três adversidades apontadas por O'Neil na medida em que eles compõem todo o processo de criação do algoritmo. Segundo Doneda e Almeida (2016), é possível identificar riscos do seu uso, como a "manipulação, viés, censura, discriminação social, violações da privacidade e dos direitos proprietários, abuso do poder de mercado, efeitos sobre as capacidades cognitivas e uma crescente heteronomia" (DONEDA; ALMEIDA, 2016, p. 3).

Em muitos Estados, isso tem sido feito de maneira desregulada. Até 2018, países do bloco europeu não obtinham leis fortes o suficiente para o resguardo e proteção do uso de dados pessoais dos usuários[12]. Nos EUA, existem cláusulas capazes de resguardar o direito à privacidade, mas o país ainda carece de uma lei própria sobre o assunto. Em virtude da fragmentação das leis no país, há uma série de regulamentos em nível federal e estadual, porém nenhum sólido o bastante para amparar juridicamente todos os problemas relativos aos algoritmos (KURBALIJA, 2016). Logo, entende-se que a exploração dos dados pessoais dos indivíduos pelas plataformas digitais ainda é muito grande.

Afirma-se que há a necessidade de uma maior internalização de normas e regras para mitigar os malefícios causados pelos métodos de IA. Como citado por Finnemore e Sikkink (1998), esse é um processo que depende em certa medida de empreendedores normativos, sendo esses agentes que sinalizam a importância da adoção dessas regras e incentivam a repetição delas não apenas dentro de um único Estado, mas em um número mais significativo. Logo, só assim se tornará possível a existência de um ciclo de vida das normas que vise o combate aos malefícios da IA.

12 Atualmente, o bloco europeu adota a General Data Protection Regulation (GDPR), criado em 2016 com entrada em vigor em 2018, regulamento do direito europeu sobre privacidade e proteção de dados pessoais, aplicável a todos os indivíduos na União Europeia (UE) e o Espaço Econômico Europeu (EEE). Ademais, esse documento tem como intuito regulamentar também a exportação de dados pessoais para fora da UE e do EEE (EUROPEAN UNION, 2016).

Segundo O'Neil (2020), a intenção de causar dano é um dos maiores problemas das discriminações presentes nos modelos algorítmicos. Para que se torne mais claro como essa intenção ocorre, serão discutidos os diversos métodos de IA que têm como resultado a geração de problemas relativos aos direitos digitais. De acordo com as discussões de Kertysova (2019) e Jones (2019), será contemplado o método (1) *profiling*, com foco na personalização e previsão de comportamento dos indivíduos (JONES, 2019; KERTYSOVA, 2018). De acordo com a *General Data Protection Regulation* (GDPR), *profiling* significa:

> qualquer forma de processamento automatizado de dados pessoais consistindo do uso de dados pessoais para avaliar certos aspectos pessoais relacionados a uma pessoa física, em particular para analisar ou prever aspectos relativos a esse desempenho de pessoa física no trabalho, situação econômica, saúde, preferências pessoais, interesses, confiabilidade, comportamento, localização ou movimentos[13] (GENERAL DATA PROTECTION REGULATION, 2016, Art. nº 4, tradução nossa).

Esse tipo de processo, mesmo previsto por lei em alguns Estados, ainda demonstra uma série de dilemas e problemas referentes à personalização e à previsão de comportamento dos indivíduos. O conceito de Pariser (2012), as bolhas de filtro[14], se faz presente quando se discute a personalização massiva dos indivíduos para a execução da prática de *profiling*. Segundo o autor, "os cinquenta sites mais visitados da internet, sejam eles a CNN, o Yahoo! ou o MSN, instalam cada um, em média, 64 *cookies*[15] repletos de dados e *beacons*[16] de rastreamento pessoal"

13 *No original:* any form of automated processing of personal data consisting of the use of personal data to evaluate certain personal aspects relating to a natural person, in particular to analyze or predict aspects concerning that natural person's performance at work, economic situation, health, personal preferences, interests, reliability, behavior, location or movements.

14 As bolhas de filtro são um estado de isolamento intelectual que pode resultar de pesquisas personalizadas on-line, que é quando um algoritmo adivinha seletivamente quais informações um usuário gostaria de ver com base em informações sobre ele, como localização, comportamento de cliques e histórico de pesquisas (PARISER, 2012).

15 O *cookie* é um arquivo de texto que tem como principal função armazenar as preferências do usuário em todos os sites. Quando você busca algum produto em determinado site e ele aparece em sua tela quando você navega em outras páginas, foi o cookie quem informou isso ao sistema. É o cookie quem diz que você é você e que você queria aquele produto (SUMUP, 2020).

16 Uma *web beacon* é um fragmento de código de software em uma página na Internet ou em uma mensagem de e-mail utilizada para rastrear as páginas visualizadas ou as mensagens abertas. Os web beacons contam ao servidor web informações como o endereço IP e o tipo de navegador do computador do visitante. Os web beacons nos fornecem informações sobre quantas vezes uma página é aberta e quais informações são consultadas (SUMUP, 2020).

(PARISER, 2012, p. 11). Essas ferramentas de rastreamento, adotadas no ano de 2012, já comprometiam a busca e o acesso à informação. Na atualidade, o que ocorre é o aperfeiçoamento delas e a criação de novas plataformas a fim de extrair e manipular mais dados dos usuários.

Isto posto, cabe discutir então o segundo problema do *profiling*: a previsão de comportamento. Um dos grandes problemas atrelados a esse ponto é a quantidade de dados que são utilizados no processo de previsão e a falsa percepção de causalidade que é criada.

Segundo Kertysova (2019), há uma grande coleta de dados desproporcionais por parte não só das próprias plataformas digitais, como também de grandes empresas publicitárias. A *Cambridge Analytica* (CA), que será melhor tratada adiante, traduz essa realidade ao obter dados em maiores quantidades do que realmente necessário para realizar uma análise preditiva dos usuários (KERTYSOVA, 2019).

Um dos grandes problemas dessa coleta desproporcional de dados é a sua finalidade. De acordo com Mello (2020) e com o pesquisador Arjun Bisen (2019), o fenômeno *astroturfing*[17] é uma possível consequência dessa extração massiva de dados, em que há a criação de contas inautênticas, ou seja, contas criadas e utilizadas por usuários para inflar a popularidade de determinado assunto ou pessoa e, em seguida, desativadas. Isso é feito, segundo os jornalistas, com o intuito de disseminar desinformação e propagar discursos de ódio contra algo ou alguém nas redes sociais (BISEN, 2019; MELLO, 2020).

A partir das discussões realizadas nessa seção, torna-se possível entender o funcionamento dos modelos de IA. Esses modelos, manejados tanto no ambiente virtual como fora dele, sinalizam uma série de funcionalidades problemáticas e é notável a urgência de se criar mecanismos de controle capazes de deter os malefícios atribuídos a esses modelos. A análise em questão contemplará como ONGs e redes de advocacia articulam ações para se criar amparos legais, principalmente após o escândalo *Cambridge Analytica* (CA) em 2016, visando uma maior proteção às populações no que tange o tema de privacidade e proteção de dados pessoais e a mitigação da discriminação algorítmica.

17"*Astroturfing* é uma prática de disseminação de conteúdos recorrendo-se a terceiros — robôs, números de telefones estrangeiros, sites políticos, entidades e pessoas sem relação direta com as campanhas políticas — assim, camuflando os verdadeiros autores" (MELLO, 2020, p. 22).

4 Cambridge Analytica (CA) e a Sociedade Civil Global: Ascensão de Novos Arranjos Institucionais para a Agenda de Direitos Digitais

Um dos objetivos dessa seção é apresentar o caso *Cambridge Analytica* (CA) e como ele se tornou o pontapé para ação de ONGs e redes de advocacia no que tange a demanda por maiores resguardos aos direitos digitais. A fim de realizar essa análise, é necessário apresentar brevemente a arquitetura institucional da CA e como as ações dela geraram maiores preocupações sobre temas inseridos dentro da agenda da Governança da Internet.

A CA foi fundada em 2013 nos Estados Unidos (EUA) com o intuito de realizar a combinação de mineração e análise de dados com comunicação estratégica para influenciar processos eleitorais. Deve-se destacar que a CA nada mais era que uma subsidiária de uma corporação muito maior chamada *Strategic Communications Laboratories*, a *SCL Group*. A empresa britânica, fundada em 1993, havia participado em mais de duzentas eleições ao redor do mundo e implementado projetos de defesa, políticos e humanitários em mais de cinquenta Estados diferentes, como Afeganistão, Colômbia, Índia, Indonésia, Quênia, Letônia, Líbia, Nigéria, Paquistão, Filipinas, Trindade e Tobago e dentre outros (BECK; FORNASIER, 2020; KAISER, 2020).

A SCL Group foi resultado da formação de um consórcio de instituições chamado de *Behavioural Dynamics Institute* (BDI). Em suma, a CA surgiu a partir da *SCL Group*, que por sua vez surgira do BDI. Esse instituto era um consórcio de mais de sessenta instituições acadêmicas compostas por centenas de psicólogos que visavam a adoção de diferentes métodos para influenciar indivíduos em plataformas digitais. Isso fez com que a *SCL Group* adotasse outros formatos de persuasão ao invés das velhas pesquisas de opinião. Por meio da modelagem de dados, foi possível desenvolver modelos algorítmicos capazes de prever o comportamento das pessoas ao receber determinadas mensagens, de maneira que esse método fosse repassado às demais subsidiárias. Neste caso, a própria CA (BECK; FORNASIER, 2020; KAISER, 2020).

As estratégias construídas com base na modelagem de dados eram as técnicas de *profiling*. Como discutido anteriormente, *profiling* é um processamento

automatizado de dados pessoais que consiste na avaliação de certos aspectos da vida pessoal dos indivíduos, tais como interesses, situação econômica, saúde, comportamento e localização (GENERAL DATA PROTECTION REGULATION, 2016). Entretanto, essa delimitação conceitual ainda não era amparada pela GDPR, que entrou em vigor apenas no ano de 2018, fazendo com que a forma de aplicação do *profiling* fosse feita com discricionariedade, sem aparatos legais e institucionais que guiassem ou orientassem os programadores na formulação desses recursos.

Isso acarretou uma emergência cada vez maior de investigações e denúncias sobre a empresa. Segundo o jornal *The Guardian*, há uma série de arquivos que foram coletados pela *Federal Election Commission*[18] (FEC) dos EUA sinalizando que a campanha do senador Ted Cruz havia pago pelo menos US$750.000 dólares à empresa CA, sendo este pagamento feito para a realização das estratégias da empresa (DAVIES, 2015).

Além do *The Guardian*, houve também outras entidades envolvidas na investigação das ilicitudes da empresa. Em dezembro de 2016, os jornalistas Hannes Grassegger e Mikael Krogerus (2017), do periódico suíço *Das Magazin*, deram continuidade ao trabalho investigativo iniciado por Harry Davies e contribuíram também para uma série de descobertas sobre a CA. Suas pesquisas foram traduzidas e publicadas pela revista estadunidense *Vice* em 30 de janeiro de 2017 (GRASSEGGER; KROGERUS, 2017; BECK; FORNASIER, 2020). A partir dessas análises, o *The Guardian*, principal jornal envolvido na investigação, foi ganhando adesão da mídia internacional na medida que este sinalizava a presença da CA não só no Reino Unido, como também em outros Estados.

As denúncias advindas de grandes veículos de comunicação são relevantes na medida em que fornecem embasamento sólido para que ONGs e redes de advocacia demandem maiores garantias sobre privacidade e combate à desinformação. O caso Snowden[19], ocorrido em 2013, foi denunciado a partir dos veículos *The Guardian*

18 A Comissão Eleitoral Federal dos EUA aplica as leis federais de financiamento de campanha, incluindo o monitoramento de proibição de doações, e limita e supervisiona o financiamento público para as campanhas presidenciais (FEDERAL ELECTION COMMISSION, 2021).

19 Este caso ficou conhecido por esse nome em virtude do assistente técnico da Central de Inteligência estadunidense, Edward Snowden, ter apresentado provas de que a NSA estava monitorando milhões de telefones e dados de usuários no país. O monitoramento faria parte de programa de espionagem chamado Prism14, que permite aos agentes coletar diversos dados. Snowden acusou a NSA de estar construindo uma infraestrutura tecnológica que permitia a interceptação de praticamente qualquer tipo de informação nos EUA (PILATI; OLIVO, 2014).

e *The Washington Post*, chamando atenção para os problemas institucionais e legais envolvendo a proteção de dados pessoais dos indivíduos (PILATI; OLIVO, 2014). Essa denúncia serviu como base para que ONGs e redes de advocacia da época articulassem pautas referentes aos direitos digitais e ao direito à privacidade nos EUA e no mundo.

Os efeitos deste caso mobilizaram entidades da sociedade civil em todo mundo. Para além das ações da *Article 19, Privacy International* e da União Americana pelas Liberdades Civis (ACLU, sigla em inglês), entidades em prol dos direitos digitais no Brasil ganharam destaque na demanda por mais ações relativas à privacidade e proteção de dados (PILATI; OLIVO, 2014; FREE SNOWDEN, 2013; PRIVACY..., 2018; YACHOT, 2013). Em virtude de ser uma das vítimas do caso Snowden e também por pressões de movimentos sociais, o Brasil articulou fóruns multissetoriais para debater pautas relacionadas ao escândalo[20]. Assim, o Estado foi sede do Encontro Multissetorial Global Sobre o Futuro da Governança da Internet em 2014, que auxiliou posteriormente na formulação do Marco Civil da Internet[21], o qual entrou em vigor no mesmo ano (PILATI; OLIVO, 2014).

Tendo isto em vista, entende-se que há uma mobilização por parte dessas entidades em promover maiores demandas e resguardos aos direitos digitais, incorporando cada vez mais normas e práticas as leis internas dos Estados (PRIVACY..., 2017a; ANDERSEN, 2018). Nesse sentido, afirma-se que esses movimentos exercem o papel de empreendedores normativos na medida em que, por meio de uma série de ações, possuem como objetivo sinalizar a importância de normas que tenham como amparo um maior resguardo à privacidade dos indivíduos.

Após o escândalo da CA, muitas ONGs se mobilizaram para denunciar as ações da empresa. Assim, este trabalho discutirá as ações de maior alcance, influência e impacto na opinião pública, em processos decisórios e também na implementação

20 Torna-se relevante destacar, nesse sentido, o papel da sociedade civil global brasileira no NETmundial, que foi um Encontro Multissetorial Global sobre o Futuro da Governança da Internet, que aconteceu nos dias 23 e 24 de abril de 2014, na cidade de São Paulo, visando maior inserção do Estado na temática, principalmente após o caso Snowden e o vazamento de dados envolvendo figuras políticas do Brasil (CANABARRO; FERREIRA, 2015).

21 A Lei nº 12.965/14, denominada Marco Civil da Internet, tem como objetivo estabelecer princípios, garantias, direitos e deveres para o uso da internet no Brasil, bem como regular como se daria nesse contexto a atuação da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (CANABARRO; FERREIRA, 2015).

de projetos que tivessem como objetivo impedir o escândalo de se repetir. Assim, será discutido, quais movimentos (1) reagiram às denúncias publicadas por veículos de comunicação internacionais. Em seguida, a (2) pressão que setores da sociedade civil exerceram sobre Estados e organizações a respeito das consequências do caso. E, por fim, a (3) resposta dessas organizações após o término do caso e sobre a emergência de novas normas relativas ao emprego dos métodos de IA.

Um dentre os diversos objetivos da sociedade civil global é chamar a atenção de Estados e civis para diversos tópicos das relações internacionais (HERZ; HOFFMAN; TABAK, 2015). Após o escândalo da CA em 2016, uma série de mobilizações começaram a emergir, conjunta ou unilateralmente, para que Estados e OIs se atentassem ao que havia ocorrido na campanha política de 2016 nos EUA e no pleito do Brexit no Reino Unido. Dentre eles, o *Privacy International, Access Now, o European Digital Rights,* AVAAZ, *a Own Your Data e o Sleeping Giants.* Como discutido anteriormente, esse recorte se dá em virtude desses movimentos englobarem as ações de maior alcance, influência e impacto na opinião pública na emergência e internalização de normas relativas aos direitos digitais.

Segundo Herz, Hoffman e Tabak (2015), e Keck e Sikkink (1998), as ONGs e redes de advocacia possuem características que vão desde atos de desobediência civil até práticas de ciberativismo[22]. É possível afirmar, no entanto, que mesmo possuindo particularidades em termos de funcionamento, arquitetura institucional e ação, há denominadores comuns que indicam a sua presença durante ou após o escândalo da CA. Cada uma dessas organizações exerceu um papel específico, seja em conjunto ou unilateralmente, ao longo do processo de denúncia, de modo que se torna relevante analisar a reação delas em relação à delação ao caso.

Após as denúncias do *The Guardian* sobre o escândalo, a *Privacy International* e a *Access Now* foram as primeiras ONGs a se posicionar. Repudiando as ações da empresa, o *Privacy International* revelou que já havia iniciado investigações sobre a CA em outros Estados, como foi o caso das eleições presidenciais no Quênia em março de 2017, em que a ONG obteve informações de que, a partir da ajuda de Alexander Nix, CEO da empresa, a CA havia auxiliado o presidente queniano,

22 O ciberativismo é, segundo Queiroz (2017), o uso de tecnologias digitais para realizar enfrentamentos e manifestos de caráter político, social ou cultural. Isso se torna mais evidente a partir da análise das ações do Sleeping Giants e do Own Your Data na medida em que a pauta de proteção de dados pessoais está sendo cada vez mais demandada por meio de hashtags, abrangendo dimensões da exposição e alcance, e também através da desmonetização de plataformas digitais.

Uhuru Kenyatta, a chegar ao poder através das mesmas vias: extração ilegal de dados e disseminação de desinformação. Assim, para além do repúdio da *Privacy International*, mais denúncias foram somadas à investigação do *The Guardian* e demais veículos (PRIVACY, 2017b).

Em adição às ações do *Privacy International*, o *Access Now* reagiu também às denúncias do *The Guardian*. Em 29 de março de 2018, a rede pediu aos membros do Congresso estadunidense que realizassem audiências públicas sobre as práticas do setor privado e a coleta de informações pessoais, urgindo discussões sobre uma legislação nacional de proteção de dados nos EUA para garantir os direitos dos usuários. Na carta enviada, a rede de advocacia citou as notícias do caso da CA e o seu relacionamento com o *Facebook*, levantando questões sobre o compromisso da rede social com a privacidade dos usuários (ACCESS, 2018).

A AVAAZ também se mostrou presente na reação às denúncias contra a CA. No dia 10 de abril de 2018, um protesto coordenado pela AVAAZ tomou lugar do lado de fora do Capitólio, centro legislativo dos EUA, em Washington. Nesse episódio, a organização se mobilizou para distribuir mais de 100 recortes de papelão em tamanho real com a cara de Mark Zuckerberg, CEO do *Facebook*, a fim de chamar a atenção para as mais de centenas de milhões de contas inautênticas ainda existentes na plataforma, mesmo após o escândalo da CA, e para a disseminação de desinformação que ocorre por meio dessas contas. O protesto ocorreu na mesma data na qual Zuckerberg participou de uma audiência pública no senado para prestar esclarecimentos sobre a sua relação com a CA durante as eleições de 2016 (SHABAN, 2018; GELLER, 2020).

Juntamente com os recortes de papelão distribuídos pelo gramado do Capitólio, protestantes da organização seguravam placas e faixas clamando por mudanças na rede social. Em um dos cartazes, a mensagem passada dizia "*Fix Facebook*"[23] e abaixo a assinatura da AVAAZ, se identificando como a protagonista da mobilização. As ações da ONG foram divulgadas por renomados veículos de comunicação como *The Washington Post* e *Thomson Reuters*, relatando o protesto e relembrando o episódio do escândalo (SHABAN, 2018; GELLER, 2020).

As denúncias mais uma vez se mostraram um recurso relevante para ONGs e redes de advocacia na delação de ilicitudes ocorridas no ambiente virtual. A

23 Conserte o Facebook, tradução nossa.

exemplo disso, cita-se o próprio caso Snowden, que foi denunciado por veículos como *The Guardian* e *The Washington Post*, e é um episódio que contribui para entender como ONGs e redes podem demandar dos Estados maiores ações de combate aos efeitos da extração ilegal de dados e disseminação de desinformação (PILATI; OLIVO, 2014). Para além dessas denúncias, destaca-se a importância de ações como a da AVAAZ em promover manifestações em espaços públicos.

Entendidas as principais reações dos movimentos, é possível discutir a pressão exercida sobre Estados e organizações a respeito do caso. Em 24 de abril de 2018, uma ação conjunta protagonizada pelo *Privacy International, European Digital Rights e o Access Now* a fim de pressionar entidades governamentais a adentrar em discussões relativas aos direitos digitais, em especial questões atreladas a seguridade dos dados dos usuários, foi feita no âmbito do Parlamento Europeu (EUROPEAN DIGITAL RIGHTS, 2018).

Os três movimentos, somados a mais dez outras ONGs, encaminharam uma carta aberta ao parlamento europeu urgindo por ações de mitigação aos efeitos causados pelo escândalo da CA. Eles caracterizaram o ocorrido como abusivo e danoso aos usuários, alertando que tais práticas só podem ser combatidas através de regras institucionalizadas pelos Estados. Segundo o documento, "este caso é mais uma prova que quando os indivíduos são rastreados e traçados, não é apenas a sua privacidade que está em risco, mas que a informação pode ser usada para manipulação política e econômica"[24] (ACCESS NOW, 2018, p. 2, tradução nossa). Os movimentos também demandavam que os Estados-membros articulassem o mais rapidamente possível as negociações referentes à GDPR, que ainda estava em tramitação no Parlamento Europeu.

A GDPR teve a sua entrada em vigor em 25 de maio de 2018, revogando a Diretiva Europeia 95/46/CE[25] sobre proteção de dados pessoais (GENERAL DATA PROTECTION REGULATION, 2016). Isso indica que um mês depois do envio da carta das ONGs ao Parlamento Europeu, o regulamento teve a sua entrada em

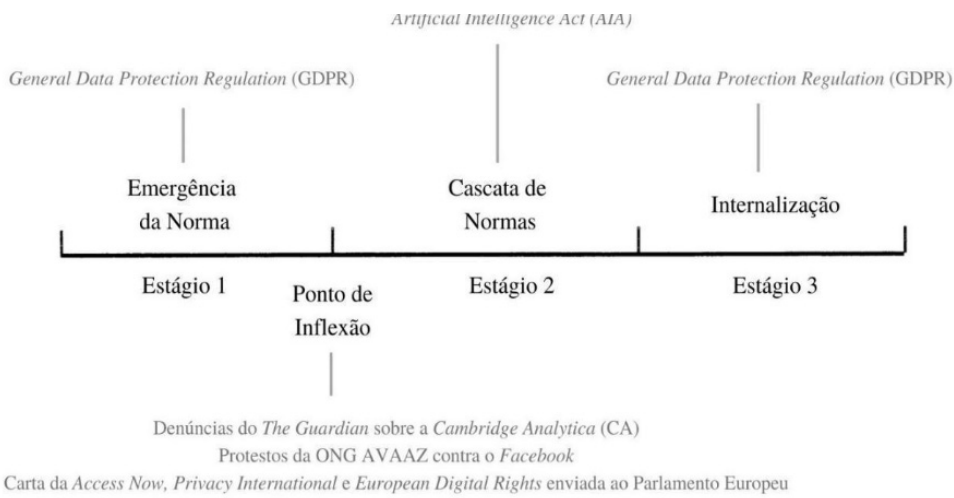
24 *No original:* this case is further proof that when individuals are tracked and profiled, not only is their privacy at risk, but information can be used for political and economic manipulation.

25 A Diretiva Europeia 95/46/CE tinha como objetivo uniformizar a coleta, o tratamento e uso dos dados pessoais pelos Estados da UE, servindo como referência também para Estados não membros. Entretanto, apesar da adoção desse objetivo, esse propósito não foi cumprido em virtude de uma grande insegurança jurídica em relação aos Estados-membros, fazendo com que essa diretiva dessa muita margem para os Estados terem discricionariedade na hora de legislar, ignorando os principais preceitos da diretiva (SILVA, 2019).

vigor. É possível observar, nesse sentido, que houve uma pressão parcial advinda dos movimentos da sociedade civil em conjunto a uma situação de controvérsia relacionada à agenda dos direitos digitais para a adesão da norma.

Há uma série de fatores tanto internos e externos que levaram a adesão da GDPR, como a própria insatisfação do bloco europeu com a Diretiva 95/46/CE, fazendo com que a carta apenas fosse somada a um processo já em andamento. Dito isso, foram implementados aparatos institucionais e legais no âmbito da UE tendo em vista os efeitos causados pelo escândalo da CA nos Estados, em especial no Reino Unido, e a pressão parcial exercida por setores da sociedade civil preocupados com os males ocasionados pela atuação da empresa nas eleições de 2016 (PRIVACY, 2019).

Figura 2: Ciclo da vida da norma da GDPR e demais regulamentos



Fonte: adaptado de FINNEMORE; SIKKINK, 1998, p. 892; GENERAL DATA PROTECTION REGULATION, 2016; ACCESS NOW, 2018; SHABAN, 2018; GELLER, 2020; ALGORITHMIC ACCOUNTABILITY ACT, 2019; COMISSÃO EUROPEIA, 2021b; CADWALLADR, 2017.

É relevante mencionar que o próprio bloco europeu já estava insatisfeito com a Diretiva Europeia 95/46/CE, de modo que a adesão da GDPR já incorporava a agenda do judiciário e do legislativo europeu. Evidencia-se, assim, que as ONGs e redes trabalhadas desempenham um papel parcial dentro de uma discussão que

já havia se iniciado. Observa-se também que as ações citadas no Ponto de Inflexão da Figura 2 se constituem como eventos correlatos que auxiliaram na adesão de novas normas relativas à proteção de dados pessoais, mas não se configuraram como a razão em si da sua adesão.

Ademais, destaca-se o caráter transfronteiriço de atuação da CA e das próprias *Big Techs*[26]. O bloco europeu, nesse sentido, visou regular a transferência internacional de dados e a forma de tratamento deles na medida que os efeitos das eleições de 2016 não se restringiram apenas aos EUA, como foi discutido, por exemplo, no caso do Brexit no Reino Unido. Assim, o impacto do *Facebook*, corporação que atuou junto a CA nas eleições de 2016, não se dá apenas em um único território, de forma que a sua regulação deve ocorrer também fora dos EUA (GENERAL DATA PROTECTION REGULATION, 2016).

Nota-se, portanto, de que forma a CA impactou o ciclo da vida da norma no âmbito da União Europeia (UE). Esse impacto não se restringe ao bloco europeu na medida em que demais Estados, como foi o caso dos EUA, através do *Algorithmic Accountability Act* (AAA), aderiu às discussões semelhantes às que estão sendo incorporadas hoje pela UE. É importante ressaltar que a existência de uma lei de proteção de dados não implica, necessariamente, em leis de resguardo aos métodos de IA. A GDPR, por mais que possua aparatos legais a respeito do tema, não contempla em sua integridade aspectos mais específicos sobre os problemas dos métodos. Logo, o bloco europeu tem como palco também a discussão sobre o *Artificial Intelligence Act* (AIA), que sinaliza uma especificidade a mais ao que já é postulado pela GDPR (GENERAL DATA PROTECTION REGULATION, 2016).

A partir disso, foi observado como a sociedade civil global pode influenciar a dinâmica nas relações internacionais ao atuar contrariamente às ações da empresa, mobilizando atos de desobediência civil e práticas de ciberativismo para chamar atenção de Estados e civis acerca do problema da *Cambridge Analytica.* Observou, portanto, que o escândalo se caracterizou como um estopim para que ONGs e redes de advocacia demandassem maiores ações de Estados e OIs sobre a falta de regulação

26 As Big Techs, ou também conhecidas como Tech Giants, GAFAM ou Big Five são empresas como Amazon, Apple, Google, Facebook e Microsoft. Essas grandes corporações recebem esse nome em virtude de serem consideradas as cinco maiores e mais dominantes empresas na indústria de tecnologia da informação do mundo (PARISER, 2012).

das plataformas de mídia, fazendo que houvesse maiores arranjos institucionais estabelecidos com o intuito de mitigar os malefícios causados pelas redes sociais.

Como efeito das mobilizações, observou-se a adesão da GDPR em âmbito europeu, sendo assim uma resposta à pressão parcial exercida por entidades da sociedade civil por maiores resguardos aos direitos digitais conjuntamente a outros fatores externos ao caso da CA que levaram os países a aderir essas regras. Visualizou-se, portanto, como ideias e normas são difundidas por empreendedores normativos e que, a partir dessa difusão, Estados e demais agentes podem entender esse empreendimento como algo relevante a ser tratado tanto na esfera doméstica como também nas relações internacionais.

5 Considerações Finais

Destaca-se como principal contribuição dessa pesquisa a pressão parcial exercida por setores da sociedade civil sobre a emergência de novos arranjos institucionais referentes à discriminação algorítmica. A forma de mobilização das ONGs AVAAZ e *Sleeping Giants* se configuram como ações de ciberativismo, ou seja, além de articularem as suas pautas nas redes sociais, utilizam-se dos instrumentos presentes neste meio para atingir plataformas de mídia e denunciarem a disseminação de desinformação veiculada às propagandas compartilhadas por elas. Essas ações possuem impacto significativo na dinâmica das *Big Techs* na medida em que denuncia para os próprios investidores dessas plataformas o que está sendo tratado na rede.

As ações do *Privacy International, Access Now* e *European Digital Rights* também respeitam esse mesmo padrão. Isso se dá na medida em que a formulação de documentos urgindo por maiores debates sobre a adesão à GDPR no Parlamento Europeu foi uma ação que teve efeitos significativos no bloco. A pressão se configura como parcial em virtude da presença de outros elementos que também somaram ao Parlamento para que houvesse a adesão da GDPR. No entanto, a sociedade civil influenciou os debates sobre direitos digitais e a implementação de novos arranjos institucionais na medida em que essa se juntou aos veículos de comunicação, como o próprio *The Guardian*, na denúncia do escândalo e também por uma série de ações, *on-line* e *off-line*, que auxiliaram na geração de maior repercussão internacional do caso e do seu potencial problemático a outros Estados.

Uma das principais alegações dos movimentos é como o escândalo *Cambridge Analytica* mostra a suscetibilidade dos dados dos indivíduos em âmbito virtual. Obtendo efeitos tanto nos EUA como no Reino Unido, em virtude do episódio do Brexit, observa-se a facilidade com que uma empresa publicitária pode adquirir dados de usuários em plataformas de mídia e manipular indiscretamente a percepção deles a respeito de um dado candidato. O processo pelo qual a CA se encaixa é na forma de moldar a preferência dos indivíduos com base em uma opinião que é construída estrategicamente e, muitas vezes, sem o consentimento de quem está sendo afetado por ela.

Dito isso, dois pontos devem ser colocados para futuras pesquisas sobre o caso abordado. O primeiro ponto é referente a discussão sobre a efetividade das normas discutidas, cabendo às próximas pesquisas realizar estudos sobre a aplicação da GDPR a respeito da discriminação algorítmica após a sua entrada em vigor em 2018. Como o texto se apresenta como um regulamento robusto e completo em termos de resguardo a proteção de dados pessoais, é necessário averiguar a aplicabilidade desses dispositivos legais a fim de observar a efetividade da lei em variados casos, sejam eles dentro ou fora da UE, contribuindo de fato para ser um instrumento de combate aos vieses da IA.

E, por fim, cabe analisar também a atuação de outras agências que não a própria CA. A CA teve um alcance internacional em virtude da sua atuação em Estados como os EUA e Reino Unido. Entretanto, pouco se sabe se essas mesmas práticas são articuladas por outras agências publicitárias ao redor do mundo, em virtude do pouco alcance e reconhecimento do público em geral sobre elas. Logo, torna-se de extrema relevância entender se o episódio que envolveu a CA nos eventos políticos discutidos neste trabalho teve impacto também na atuação de outras agências publicitárias, fazendo com que houvesse um desmantelamento dessas estratégias por parte de outras empresas.

Civil Society and Digital Rights: The Emergence of Institutional Arrangements in Internet Governance Sphere from Cambridge Analytica Case (CA)

Abstract: Internet Governance is a topic increasingly present in International Relation's agenda. The question which guides this paper is: to what

extent has civil society influenced the adherence of norms related to the digital rights field? The hypothesis of this paper informs that global civil exerted partial pressure on the adhesion of new institutional arrangements at the European level mainly in 2016. The methodology will be based on qualitative data, also structured on document analysis technique. According to the analysis, it was possible to verify a partial pressure from sectors of civil society acting to promote greater actions in the protection of digital rights after the Cambridge Analytica case as greater adherence to new legal arrangements in the domestic sphere of the States.

Keywords: international relations; digital rights; global civil society; internet governance; Cambridge Analytica.

6 Referências

ACCESS NOW. Portal Oficial: Home: Press Release. **Access Now calls for U.S. Congressional hearings on data privacy**, 29 de mar. 2018. Disponível em: https://www.accessnow.org/access-now-calls-for-congressional-hearings-on-data-privacy/. Acesso em: 07 mar. 2022.

ALGORITHMIC ACCOUNTABILITY ACT (AAA). H.R.2231. **Algorithmic Accountability Act of 2019.** Sessão 1, 116º Congresso, abr. de 2019. Disponível em: https://www.congress.gov/bill/116th-congress/house-bill/2231/text. Acesso em: 25 mar. 2022.

ANDERSEN, Lindsey. **Human Rights in the Age of Artificial Intelligence.** Access Now, nov. 2018. Disponível em: https://www.accessnow.org/cms/assets/uploads/2018/11/AI-and-Human-Rights.pdf. Acesso em: 02 mar. 2022.

BECK, César; FORNASIER, Mateus de Oliveira. Cambridge Analytica: escândalo, legado e possíveis futuros para a democracia. **Revista Direito em Debate**, v. 29, n. 53, p. 182-195,jan./jun. 2020. Disponível em: https://doi.org/10.21527/2176-6622.2020.53.182-195. Acesso em: 16 de mar. 2022.

BISEN, Arjun. Disinformation Is Drowning Democracy. **Foreign Policy,** 24 abr. 2019. Disponível em: https://foreignpolicy.com/2019/04/24/disinformation-is--drowning-democracy/. Acesso em: 19 mar. 2022.

CANABARRO, Diego Rafael; FERREIRA, Thiago Borne. **As reações brasileiras ao Caso Snowden: implicações para o estudo das Relações Internacionais em um mundo interconectado.** Conjuntura Austral: Journal of Global South, v. 6, n. 30, 2015.

CASTRO, Júlio Cesar Lemes. **Redes sociais como modelo de governança algorítmica.** MATRIZES, v. 12, n. 2, p. 165-191, 29 ago. 2018.

CADWALLADR, Carole. The great British Brexit robbery: how our democracy was hijacked, **The Guardian**, 7 maio 2017. Disponível: https://www.theguardian.com/technology/2017/may/07/the-great-british-brexit-robbery-hijacked-democracy. Acesso em: 20 mar. 2022.

COBÉ, Raphael M. O; NONATO, Luiza G; NOVAES, Sérgio F; ZIEBARTH, José A. **Revista USP:** São Paulo. n. 124, p. 37-48. janeiro/fevereiro/março, 2020. Disponível em: https://www.revistas.usp.br/revusp/article/view/167914/159995. Acesso em: 25 de mar. 2022.

COMISSÃO EUROPEIA (CE). **Regulatory framework proposal on Artificial Intelligence.** Bruxelas, 21 abr. 2021. Disponível em: https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/node/9745/printable/pdf. Acesso em: 07 mar. 2022.

CUMMINGS, M. L; ROFF, Heather M; CUKIER, Kenneth; PARAKILAS, Jacob; BRYCE, Hannah. **Artificial Intelligence and International Affairs Disruption Anticipated.** Chatham House Report: Royal Institute of International Affairs, Londres, jun. de 2018.

DAVIES, Harry. Ted Cruz using firm that harvested data on millions of unwitting Facebook users. **The Guardian,** 11 dez. 2015. Disponível em: https://www.theguardian.com/us-news/2015/dec/11/senator-ted-cruz-president-campaign-facebook-user-data. Acesso em: 16 mar. 2022.

DONEDA, Danilo; ALMEIDA, Virgílio. **O que é governança dos algoritmos?** Politics – Edições – Politics 24, out. 2016. Disponível em: https://politics.org.br/categoria/politics-24. Acesso em: 20 mar. 2022.

EUROPEAN UNION. **General Data Protection Regulation (GDPR).** European Parliament: Brussels, 2016. Disponível em: https://gdpr-info.eu/. Acesso em: 23 mar. 2022.

EUROPEAN DIGITAL RIGHTS (EDRi). Portal Oficial: Home: Resources. **ePrivacy: Civil society letter calls to ensure privacy and reject data retention,** 24 abr. 2018. Disponível em: https://edri.org/our-work/eprivacy-civil-society-letter-calls-to-ensure-privacy-and-reject-data-retention/. Acesso em: 07 mar. 2022.

FEDERAL ELECTION COMMISSION (FEC). Portal Oficial: Home: About. **Agency Details,** 25 nov. 2021. Disponível em: https://www.usa.gov/federal-agencies/federal-election-commission. Acesso em: 25 mar. 2022.

FINNEMORE, Martha; SIKKINK, Kathryn. International Norms Dynamics and Political Change. **International Organization**, v. 52, n. 4, p. 887-917, 1998.

FREE SNOWDEN. The Courage Foundation. Portal Oficial: Statements of support. **Article 19: Letter to Obama to stop the prosecution of Snowden,** 06 ago. 2013. Disponível em: https://edwardsnowden.com/2013/08/06/article-19-letter-to-obama-to-stop-the-prosecution-of-snowden/. Acesso em: 03 mar. 2022.

GELLER, Martinne. Advertisers agree deal with social media on steps to curb harmful contente. **Discover Thomson Reuters,** 23 set. 2020. Disponível em: https://www.reuters.com/article/tech-advertising-idUSKCN26E1O1. Acesso em: 15 mar. 2022.

GRASSEGGER, Hannes; KROGERUS, Mikael. **The Data That Turned the World Upside Down.** Vice, 30 jan. 2017. Disponível em: https://www.vice.com/en/article/4x4x8n/the-data-that-turned-the-world-upside-down. Acesso em:16 mar. 2022.

HERZ, Mônica; HOFFMAN, Andrea Ribeiro; TABAK, Jana. **Organizações Internacionais: Histórias e Práticas.** 2. Ed. Brasil, Rio de Janeiro: Elsevier, 2015.

JONES, Kate. **Online Disinformation and Political Discourse: applying a human rights framework.** Chatham House Research Paper: The Royal Institute of International Affairs. nov. 2019. Disponível em: https://www.chathamhouse.

org/sites/default/files/2019-11-05-Online-Disinformation-Human-Rights.pdf. Acesso em: 20 mar. 2022.

KAISER, Britany. **Manipulados: como a Cambridge Analytica e o Facebook invadiram a privacidade de milhões e botaram a democracia em xeque.** 1. Ed. Rio de Janeiro: Harper Collins, 2020.

KECK, Margaret E.; SIKKINK, Kathryn. **Activists beyond borders: advocacy networks in international politics.** Cornell University Press, 1998.

KERTYSOVA, Katarina. Artificial Intelligence and Disinformation: How AI Changes the Way Disinformation is Produced, Disseminated, and Can Be Countered. **Security and Human Rights**, v. 29, p. 55-81, 2019.

KURBALIJA, Jovan. **Uma introdução à governança da internet.** trad. Carolina Carvalho. São Paulo: Comitê Gestor da Internet no Brasil (CGI.br), 2016.

LEIS, Héctor R. **Globalização e Democracia: Necessidade e Oportunidade de um Espaço Público Transnacional.** Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo/SP, v. 28, n. 28, p. 55-69, 1995.

MELLO, Patrícia Campos. **Máquina do Ódio: notas de uma repórter sobre fake news e violência digital.** 1 Ed. São Paulo: Companhia das Letras, 12 jun. 2020.

ORGANIZATION FOR SECURITY AND CO-OPERATION IN EUROPE (OSCE). Joint declaration on freedom of expression and "fake news", disinformation and propaganda. Portal Oficial: Home: **OSCE Representative on Freedom of the Media,** 03 mar. 2017. Disponível em: https://www.osce.org/fom/302796. Acesso em: 22 mar. 2022

O'NEIL, Cathy. **Algoritmos de Destruição em Massa: como a Big Data aumenta a desigualdade e ameaça à democracia.** 1 Ed. Santo André, São Paulo: Editora Rua do Sabão, 2020.

PARISER, Eli. **O filtro invisível: o que a internet está escondendo de você.** 3 Ed. Brasil, Rio de Janeiro: Zahar, 2012.

is what global stakeholders make of it: a tripolar approach. Revista Brasileira de Política Internacional, 64(2): e011, 2021. Disponível em: https://doi.org/10.1590/0034-7329202100211. Acesso em: 16 de mar. 2022.

PIGATTO, Jacqueline Trevisan; DATYSGELD, Mark W.; PEREIRA DA SILVA, Laura Gabrieli Pereira. **Internet governance is what global stakeholders make of it: a tripolar approach**. Revista Brasileira de Política Internacional, 64(2): e011, 2021. Disponível em: https://doi.org/10.1590/0034-7329202100211. Acesso em: 16 de mar. 2022.

PILATI, Isaac José; OLIVO, Mikhail Vieira Cancelier de. **Um Novo Olhar sobre o Direito à Privacidade: caso Snowden e pós-modernidade jurídica**. Sequência: Estudos jurídicos e políticos, Florianópolis, SC, Brasil, v. 35, n. 69, p. 281-300, 2014.

PRIVACY INTERNATIONAL (PI). Portal Oficial: Home: Impact. **Cambridge Analytica, GDPR - 1 year on - a lot of words and some action**, 30 abr. 2019. Disponível em: https://privacyinternational.org/news-analysis/2857/cambridge-analytica-gdpr-1-year-lot-words-and-some-action. Acesso em: 08 mar. 2022.

PRIVACY INTERNATIONAL (PI). Portal Oficial: Home: Impact. **Fighting Mass Surveillance in the Post-Snowden Era**, 20 dez. 2018. Disponível em: https://privacyinternational.org/impact/fighting-mass-surveillance-post-snowden-era. Acesso em: 03 mar. 2022.

PRIVACY INTERNATIONAL (PI). Portal Oficial: Home: **Explainer. What Is Privacy?** 23 out. 2017a. Disponível em: https://privacyinternational.org/explainer/56/what-privacy. Acesso em: 03 mar. 2022.

PRIVACY INTERNATIONAL (PI) Portal Oficial: Home: **Texas Media Company Hired By Trump Created Kenyan President's Viral 'Anonymous' Attack Campaign Against Rival, New Investigation Reveals**, 15 dez. 2017b. Disponível em: https://privacyinternational.org/long-read/954/texas-media-company-hired-trump-created-kenyan-presidents-viral-anonymous-attack. Acesso em: 07 mar. 2022.

PIGATTO, Jacqueline Trevisan; DATYSGELD, Mark W.; PEREIRA DA SILVA, Laura Gabrieli Pereira. Internet governance is what global stakeholders make of it: a tripolar approach. **Revista Brasileira de Política Internacional,** 64(2): e011, 2021. Disponível em: https://doi.org/10.1590/0034-7329202100211. Acesso em: 16 de mar. 2022.

PILATI, Isaac José; OLIVO, Mikhail Vieira Cancelier de. **Um Novo Olhar sobre o Direito à Privacidade: caso Snowden e pós-modernidade jurídica.** Sequência: Estudos jurídicos e políticos, Florianópolis, SC, Brasil, v. 35, n. 69, p. 281-300, 2014.

PRIVACY INTERNATIONAL (PI). Portal Oficial: Home: Impact. **Cambridge Analytica, GDPR - 1 year on - a lot of words and some action,** 30 abr. 2019. Disponível em: https://privacyinternational.org/news-analysis/2857/cambridge-analytica-gdpr-1-year-lot-words-and-some-action. Acesso em: 08 mar. 2022.

PRIVACY INTERNATIONAL (PI). Portal Oficial: Home: Impact. **Fighting Mass Surveillance in the Post-Snowden Era,** 20 dez. 2018. Disponível em: https://privacyinternational.org/impact/fighting-mass-surveillance-post-snowden-era. Acesso em: 03 mar. 2022.

PRIVACY INTERNATIONAL (PI). Portal Oficial: Home: Explainer. **What Is Privacy?** 23 out. 2017a. Disponível em: https://privacyinternational.org/explainer/56/what-privacy. Acesso em: 03 mar. 2022.

PRIVACY INTERNATIONAL (PI) Portal Oficial: **Home: Texas Media Company Hired By Trump Created Kenyan President's Viral 'Anonymous' Attack Campaign Against Rival**, New Investigation Reveals, 15 dez. 2017b. Disponível em: https://privacyinternational.org/long-read/954/texas-media-company-hired-trump-created-kenyan-presidents-viral-anonymous-attack. Acesso em: 07 mar. 2022.

QUEIROZ, Eliani de Fátima Covem. **Ciberativismo: a nova ferramenta dos movimentos sociais.** Revista Panorama – Revista de Comunicação Social, Goiânia, v. 7, n. 1, p. 2-5, jan./jun. 2017.

SHABAN, Hamza. 'Fix Fakebook': Activist's plant 100 life-size Zuckerberg cutouts on Capitol lawn. **The Washington Post**, 10 de abr. 2018. Disponível em: https://www.washingtonpost.com/news/the-switch/wp/2018/04/10/fix-fakebook-activists--plant-100-life-size-zuckerberg-cutouts-on-capitol-lawn/. Acesso em: 15 mar. 2022.

SILVA, Vanessa Junior da. **Proteção Geral De Dados: Comunidade Europeia X Brasil.** 2019. Monografia (Graduação) - Universidade do Vale do Taquari: UNIVATES, Centro de Ciências Humanas e Sociais, Curso de Direito, Lajeado, Rio Grande do Sul, 2019.

SUMUP. **Cookies, Web Beacons e tecnologias semelhantes.** Portal Oficial: Transparência: Cookies, 07 jul. 2020. Disponível em: https://sumup.com.br/transparencia/cookies/. Acesso em: 22 mar. 2022.

WORLD SUMMIT ON INFORMATION SOCIETY (WSIS). WSIS: Tunis Agenda for the Information Society. Geneva: **International Telecommunication Union (ITU),** 2005. Disponível em: https://www.itu.int/net/wsis/docs2/tunis/off/6rev1.html. Acesso em: 23 mar. 2022.

WHITEHEAD, Laurence. **JOGANDO BOLICHE NO BRONX: os interstícios incivis entre a sociedade civil e a sociedade política.** Revista Brasileira de Ciências Sociais, v. 14, n. 41, 1999.

YACHOT, Noa. **American Civil Liberties Union** (ACLU). Portal Oficial: Home: Blog. Edward Snowden: This Saturday, Demand and End to the Surveillance State, 24 out. 2013. Disponível em: https://www.aclu.org/blog/national-security/secrecy/edward-snowden-saturday-demand-end-surveillance-state. Acesso em: 03 mar. 2022.

Fake News enquanto Instrumento de Política Externa: Uma Perspectiva Construtivista do Caso Bolsonaro

João Pedro Lisbôa[1]
Vitor Oliveira[2]

Resumo: Este trabalho se propõe a analisar a influência do processo de desinformação política, através da utilização de fake news por parte do governo de Jair Bolsonaro, para a formulação de uma agenda de política externa brasileira que atenda aos interesses da extrema-direita. O texto visa explicar esse processo através da teoria construtivista, apresentando um breve repertório teórico — ressaltando os elementos como a relação entre os agentes do processo estudado e seu papel na estrutura da política internacional — e na sequência, detalha-se mais profundamente sobre o uso de fake news como instrumento político, observando-se a realidade da política brasileira sob o atual governo.

Palavras-chave: construtivismo; fake news; governo Bolsonaro; política externa brasileira.

1 Graduando do sexto semestre de Relações Internacionais na Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). E-mail: joao-lisboa06@hotmail.com

2 Graduando do quarto semestre de Relações Internacionais na Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). E-mail: oliveiravitorr2002@gmail.com

1 Introdução

No dia vinte e um de setembro de dois mil e vinte e um, na abertura da septuagésima sétima Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas, em Nova York, o presidente brasileiro, Jair Bolsonaro, seguiu a tradição de ser o líder a abrir os debates anuais da maior organização internacional do mundo. Nos doze minutos percorridos de seu discurso, Bolsonaro se propôs a apresentar "um novo Brasil com sua credibilidade recuperada", apontando para importantes realizações de seu governo em diversas áreas de interesse interno e internacional. Embora, em suas palavras, a realidade apontada tenha sido de êxitos políticos e prosperidade do desenvolvimento nacional, poucos momentos após o fim da sua fala, os principais comentários a seu respeito, tanto na imprensa internacional quanto no meio político, focavam nos aspectos atípicos de um discurso na ONU: a forte presença de *fake news* e o negacionismo acerca da pandemia de Covid-19 (PHILLIPS, 2021).

Tendo em vista a constância de tal característica disruptiva da realidade entre a linguagem política e a atuação prática do governo Bolsonaro — sendo o caso do discurso na Assembleia Geral um exemplo notório no cenário internacional —, faz-se necessário, assim, traçar uma análise crítica para compreender a origem e a eficácia da utilização de *fake news* e ações de desinformação como estratégias governamentais no caso brasileiro (WESTRUP, 2020). Para isso, percebe-se como elemento útil à realização de tal análise o uso da teoria construtivista de Relações Internacionais, que, ao explicar a política internacional como uma realidade socialmente construída, auxilia na compreensão da importância da linguagem, do processo de desinformação e do seu impacto direto na produção de agendas políticas sobre a construção de normas, regras e significados; sejam esses de caráter doméstico ou exterior (DUNNE; KURKI; SMITH, 2013).

Portanto, este artigo procura observar o impacto da construção de normas e padrões da política externa do governo Bolsonaro através de formulações inconsistentes em seus discursos — em especial, do próprio presidente da República na figura de chefe de Estado — pela aplicação de *fake news* e elementos de desinformação como centrais para a definição de sua agenda política, direcionada principalmente à sua base de apoio. Em vista disso, este estudo será elaborado através de uma perspectiva geral da teoria construtivista, iniciando com uma exposição teórica, traçando uma delimitação dos agentes e da compreensão sobre sistema

internacional utilizados para tal análise, valendo-se sobretudo de autores da escola Construtivista e de textos que tratem da histórica da política externa brasileira e da situação nacional contemporânea. Na sequência uma observação prática do caso Bolsonaro; concluindo que a construção de uma realidade distorcida através do uso de *fakes news* criaram um cenário peculiar para a aplicação da agenda bolsonarista internacionalmente. Neste sentido, espera-se que as conclusões atingidas possam, de alguma maneira, contribuir de forma democrática para a compreensão do relacionamento entre fala e construção da realidade social no âmbito da política externa brasileira, sobretudo; mas também no campo da desinformação fomentado por figuras de extrema-direita que usam da mesma tática alhures para atingir seus objetivos próprios, casos extremamente relacionáveis ao cenário brasileiro atual.

2 Teoria Construtivista e a Análise do Discurso

A teoria construtivista de Relações Internacionais, embora contenha divergências internas acerca de tópicos pontuais, apresenta um amplo repertório comum para a realização de uma análise a respeito do funcionamento da política e das relações internacionais. Constituída no final do século XX e tendo como principais autores Alexander Wendt, Martha Finnemore e Nicholas Onuf, o campo da teoria passou a ganhar forças por expor argumentos e formulações que ajudassem na compreensão do fim da Guerra Fria, introduzindo elementos que as teorias padrão — realismo e liberalismo — não eram capazes de manusear. Dessa maneira, ela inaugura um novo debate na disciplina que envolve mudanças tanto no campo teórico quanto metodológico, e apresenta um novo olhar à política mundial díspar às interações Estado-Estado (JACKSON; SORENSEN, 2018).

Como seu pilar fundamental, o construtivismo percebe o mundo sobre uma lógica de construção social. Assim, a realidade da política internacional é vista como histórica e socialmente construída, sendo passível de alterações constantes conforme a evolução e mutação dos indivíduos que a constituem; e o devido processo de interações entre agentes e estrutura — este último sendo melhor classificado como "arranjo social" dentro da lógica construtivista — criam movimentos de co-constituição, negando a realidade pré-determinada do sistema internacional (ONUF, 2013; WENDT, 1992). Em síntese, compreende-se que

> O sistema internacional não é algo que esteja "lá fora", como o sistema solar. Não existe por si mesmo, mas apenas como consciência intersubjetiva ou percepção compartilhada entre pessoas; no sentido de um sistema constituído por ideias, não por forças materiais. É uma invenção ou criação humana de um tipo que não é físico nem material, mas puramente intelectual e ideacional. É um conjunto de ideias, um corpo de pensamento, um sistema de normas organizado por certas pessoas num momento e num lugar particulares (JACKSON; SORENSEN, 2018, p. 290).

À vista disso, entende-se que as relações entre estrutura social e agentes formam um conjunto de normas capazes de influenciar a realidade. Tais normas, baseadas em fatores intersubjetivos da comunicação social, são as responsáveis por estruturar a organização coletiva e, desse modo, justificar e legitimar a realidade empírica das relações de poder, bem como conectar essa realidade ao campo teórico. Desse modo, os padrões estabelecidos cumprem a função de informar o discurso, e este, por consequência, influencia igualmente na concepção dos padrões. Percebe-se, então, que o discurso dentro da teoria construtivista não é compreendido como um mero instrumento de ação política, mas a própria ação política em si (NOGUEIRA; MESSARI, 2020).

Embora a ênfase dada à importância do discurso para a análise construtivista não seja um consenso entre os pensadores dessa teoria, tal abordagem passou a ocupar um espaço considerável no meio metodológico pós-positivista com a denominada "virada linguística". A delimitação teórica aqui traçada tem como objetivo observar a influência do discurso — manipulado pelo fenômeno da desinformação — na construção da política externa brasileira do governo atual, como mencionado. Por isso, o recorte de percepção linguística é um ponto fundamental, mesmo dentro da ótica do construtivismo[3].

Assim, o uso da linguagem, ao ser percebido como essencialmente social, é apresentado como um processo que determina a maneira dos agentes atuarem no mundo, de se posicionarem e redigirem narrativas próprias, que, posteriormente, podem influenciar a estrutura. Para tanto, Dunne, Kurki e Smith apontam que

> Uma abordagem para a linguagem baseada em regras requer que nós 'olhemos e vejamos' como a linguagem é posta em uso por agentes sociais

3 Embora a teoria pós-estruturalista seja a principal analista do discurso como ação política, algumas análises construtivistas também utilizam desse método como auxiliar à percepção da construção social da realidade.

> enquanto eles constroem o mundo. [...] Uma abordagem construtivista consistente para a linguagem transfere a ênfase para a geração de significado, normas e regras como expressas na linguagem pelos sujeitos da análise (2013, p. 197, tradução nossa).

Tal afirmativa, em primeira análise, pode soar estranha ao estudo das Relações Internacionais — principalmente àqueles pouco familiarizados com abordagens que vão além da atuação estatal — sendo esta uma área que se propõe a observar interatividades no âmbito global. Como já mencionado, o construtivismo sobrepassa a simplicidade da lógica puramente estatal e racional da política exterior, percebendo elementos mais profundos que constituem essas relações. Em última instância, a teoria construtivista confirma a importância do discurso para a constituição das tradicionais relações entre países e governos, afirmando que "a identidade do Estado se expressa por meio dos principais responsáveis pela tomada de decisões" (JACKSON; SORENSEN, 2018, p. 310). Destarte, para aprofundar a compreensão da caracterização e da importância dos agentes responsáveis pela tomada de decisão e seu papel na constituição social da realidade, urge que se discuta mais sobre quem são tais agentes no caso brasileiro estudado, e como se dá sua atuação no arranjo social internacional.

3 Agentes e Arranjo Social na Política Bolsonarista

Uma vez compreendida as formulações centrais da teoria construtivista e o seu enquadramento para a análise do tema abordado, passa-se agora à sua aplicação prática. Ao se elencar os agentes responsáveis pela formulação da política do governo Bolsonaro, aqui serão analisados em especial o papel fundamental do próprio presidente da República na figura de seu formulador, e sua base eleitoral como responsável por socializar as normas criadas pelo governo no âmbito político-institucional. Neste sentido, figuras relevantes para a construção da política externa nacional, como diplomatas alinhados ao governo, o corpo ministerial ou mesmo ideólogos bolsonaristas, não serão observados como agentes em si, e sim, como membros estruturantes da figura de Jair Bolsonaro enquanto ator internacional.

Primeiramente, ao se abrir o debate sobre agentes internacionais extraestatais, a figura do político por trás do governo toma espaço como um representante direto da máquina estatal. Tal afirmação, embora em um primeiro momento possa

ser relacionável, detém diversas variáveis a serem notadas como também influentes. A variável mais notável talvez seja a de que o indivíduo enquanto ator internacional foge à lógica de racionalidade estratégica da unidade estatal. Os seres humanos, invariavelmente à sua percepção ontológica como de natureza boa ou ruim, são ligeiramente distanciados da afirmação anterior relacionada ao Estado, e por isso, devem ter sua observação atenta para este sentido. Assim, traços inerentemente humanos são adicionados à balança de análise estratégica internacional, percebendo que os líderes que agem em nome do corpo governamental têm distinções tanto no seu nível de percepção e habilidade de negociação no cenário político, como também em um âmbito ético, moral e intelectual (AVANT; FINNEMORE; SELL, 2010).

Desse modo, percebe-se que a relevância de Bolsonaro enquanto agente internacional deve ser vista, primeiramente, como uma figura não relacionada ao pensamento tradicional de ator racional e maximizador da força estatal. Nesse sentido, ele possui relevância para utilizar seu capital político para alterar os interesses das interações sociopolíticas visando garantir interesses pessoais; e alterando, portanto, o modo de funcionamento institucional em seu favor (AVANT; FINNEMORE; SELL, 2010).

A devida movimentação, evidentemente, não é operada de maneira independente, alheia à realidade nacional. Neste momento, a participação popular opera como um segundo agente construtor da realidade da política bolsonarista; fazendo com que sua influência politicamente majoritária — através do processo eleitoral — tenha controle sobre padrões políticos. Para tanto, deve-se perceber o processo de agente transformador da realidade que os indivíduos possuem enquanto elementos ativos da sociedade. Entre suas relações de caráter social, e, consequentemente, histórico, o ser humano pode ser observado como estruturante, também, da realidade política internacional (FREIRE, 1997; 2021). No caso avaliado, tornaria-se invalidável traçar uma análise sobre a política interna e externa do governo Bolsonaro sem se atentar para a validação institucional das atitudes totalmente atípicas tomadas pelo presidente feita pela sua base de apoio. Para tanto, tem-se que a alteração do caráter histórico da política externa brasileira — tópico futuramente detalhado — possui uma grande influência do campo político-cultural brasileiro contemporâneo. Em suma, elementos domésticos, em

um contexto de socialização específico, são capazes de alterar a identidade do Estado (WENDT, 1992).

No caso brasileiro, tal processo de mudança na esfera política operou através da construção social de uma realidade de desinformação como tática governamental. O arranjo social no qual opera a política interna e externa bolsonarista, assim, é percebido como distante da conjuntura social e imerso em uma construção manipulada pelo processo de desinformação com *fake news*. Este último elemento se destaca como um caso simbólico mundialmente, uma vez que ele opera como um elemento endógeno de atuação política de um governo, e não um simples processo fragmentado circulando dentro do campo social (WESTRUP, 2020). Isso posto, torna-se visível o processo de co-constituição entre os agentes aqui estudados — Bolsonaro e sua base de apoio — com a estrutura manipulada em discursos falsos; havendo uma associação de dependência mútua para a existência e continuidade de ambos. Todavia, ainda se faz necessária uma observação mais detalhada sobre a atuação das *fake news* e seu papel dentro da construção dessa realidade citada.

4 Fake News como Estratégia Política

Como apontado, a atuação dos agentes que formulam e legitimam as políticas bolsonaristas de governo é um dos tópicos centrais desta análise. Essa atuação, no entanto, vale-se ressaltar, não é operada de maneira lógica ou racional, e tampouco representa um elemento historicamente típico nas análises sociopolíticas. O diferencial aqui adicionado à equação é a presença de um processo sistêmico de desinformação social através do uso de *fake news*; ou seja, o uso do fenômeno contemporâneo da pós-verdade como estratégia política. Para tanto, urge que se analise as formulações centrais da caracterização das *fake news*, bem como sua aplicação no meio político para poder, então, observar o caso brasileiro aqui trabalhado.

Para tanto, segundo Seixas (2019), vivencia-se hoje a época da pós-verdade, quando as notícias falsas ocupam o espaço das verdades factuais. Na realidade da pós-verdade, principalmente na esfera das discussões político-ideológicas, o peso e a validade das informações vinculadas e compartilhadas não é mais descrito por sua fidelidade aos acontecimentos e a realidade concreta. Ao contrário: o crivo da fidedignidade é substituído pela quantificação do que se recebe ao sistema de

valores e crenças do indivíduo. Esse fenômeno, assim sendo, é resultante do uso da racionalidade instrumental, pragmatista e utilitarista em detrimento a validação das informações (BOUDON, 2017).

No cenário descrito, o uso de *fake news* tem se mostrado um método de persuasão popular extremamente efetivo e amplamente utilizado. Em diversos países, recentemente, a utilização de informações falsas associadas com outros elementos, como a imagem de *outsiders*[4] do âmbito da política institucional tem gerado grandes frutos para seus utilizadores nas democracias liberais ao redor do globo. Ainda, para Seixas (2019), o debate internacional sobre o uso das *fake news* como estratégia política inicia-se por volta de 2016, com o pleito sobre a saída do Reino Unido da União Europeia e as eleições gerais dos Estados Unidos. Em ambos os eventos se notou a particularidade que viria a tornar-se uma constante artimanha no tabuleiro político: o uso de notícias falsas por líderes autoproclamados "alheios" aos respectivos sistemas político-institucionais. O direcionamento dessas *fake news* era consoante com o inventário político-ideológico de grupos importantes das sociedades britânica e estadunidense, o que, em suma, levou a grande mobilização das massas à concretização dos objetivos pleiteados por seus representantes.

A partir dos casos citados, pode-se notar o impacto do discurso, e em particular o uso das *fake news*, para as relações internacionais. No caso britânico, a manobra do discurso levou a uma reconfiguração política de um dos mais importantes blocos políticos e econômicos do globo através da mudança da opinião pública que se converteu em fato político, ou seja, em alteração da postura de um agente estatal. Já no caso norte-americano, o emprego de notícias falsas como manobra sistêmica de influência política e eleitoral resultou na eleição de Donald Trump, enquanto figura adversária ao *status quo* liberal, à presidência dos Estados Unidos (COMO…, 2016).

A realidade brasileira, da mesma maneira, foi igualmente afetada pela presença das *fake news* nas eleições de 2018, intensificadas desde então. Impulsionado por um forte sentimento antiesquerda fermentado pelo Brasil desde a reeleição de Dilma Rousseff em 2014, o então candidato Jair Bolsonaro teve a ascensão de sua

4 Define-se como *outsider* um indivíduo que adentra no âmbito político sem ter relações de longa duração com este, afirmando-se como um candidato que vem "de fora" do círculo político-institucional tradicional. Donald Trump foi uma figura de destaque neste sentido, tendo se elegido como um "empresário", e não um político profissional. No Brasil, em 2018, Bolsonaro tentou o mesmo, se apresentando como *antistablishment*.

popularidade caracterizada por fatores semelhantes ao caso Trump: informalidade política, apresentação como uma opção *outsider*, fácil contato com as massas populares e rejeição ao *establishment* tradicional. Neste momento, a aplicação sistêmica de elementos de desinformação articulada por grupos alinhados com movimentos de extrema-direita ou com financiamento internacional fez com que a realidade do cenário eleitoral fosse moldada em prol do candidato Bolsonaro, tal qual de Trump em 2016 (FERNANDES, 2019).

Posteriormente, já empossado como chefe do executivo, o governo Bolsonaro continuou a usar de estratégias que envolvessem a desinformação e a pós-verdade para atuar legitimamente entre seu público. Este último, até meados de 2020, serviu amplamente como uma base sólida de suporte para o governo, uma vez que o processo de uso das *fake news* se valia de sua insipiência política, majoritariamente, para validar as atitudes do presidente, cujo governo através da desinformação foi constante (BARCELOS, 2018; WESTRUP, 2020).

No que diz respeito, ainda, ao período da pandemia de Covid-19, pode-se afirmar que tal processo foi agravado e amplificado. Agora, mais do que nunca, o destaque à face desinformativa do governo brasileiro foi destaque internacionalmente, com as mentiras e as manipulações envolvendo a gravidade do novo Coronavírus e a negação das vacinas sendo repercutidas como negativas em todos os campos científicos. Este fato abre espaço, então, para a percepção da mudança de postura do mundo perante o Brasil, agora isolado, visto como uma realidade política anômala dentro da sociedade internacional; abrindo espaço, portanto, para a percepção da mudança da política externa brasileira durante o governo das *fake news* de Jair Bolsonaro (ALMEIDA, 2021; OLIVEIRA, 2021).

5 A Política Externa Bolsonarista

Historicamente, em linhas gerais, a política externa brasileira, doravante PEB, foi marcada por multilateralismo e mediação, além de seu caráter insular, coeso e pragmático (FARIA, 2021). Essa característica isolacionista em relação aos demais atores da sociedade e do Estado deu espaço para uma maior participação societária desde meados da década de 1990. O maior envolvimento da sociedade na formulação da PEB faz com que ela assuma também importância política interna e esteja sujeita a influência da opinião pública. Além disso, ela sofreu dois momentos

de transmutação no passado recente e adquiriu novos rumos: o primeiro deles em 2016, com a administração Temer, marcado pela negligência da política externa em virtude do foco na estabilidade política interna (CARNEIRO; BRUHN, 2018), e o segundo em 2018, com o governo Bolsonaro, tema da presente sessão.

A política externa bolsonarista se encontra particularmente marcada pelo atrito do caráter pragmático, histórico no caso brasileiro e necessário a toda política externa assertiva, e do elemento ideológico (SARAIVA; SILVA, 2019). A esfera ideológica da política externa contemporânea consiste na adoção do discurso "olavista" e "anti-globalista". Ou seja, baseada nas ideias do guru bolsonarista Olavo de Carvalho, que defendia que os valores da cultura ocidental, como a liberdade, a família nuclear e o livre mercado, estão ameaçados e encontram em líderes conservadores, como Donald Trump, seus defensores contra uma ordem globalista que busca homogeneizar todas as sociedades. Diante desse discurso, a ala ideológica antiglobalista do Itamaraty, representada principalmente durante muito tempo pelo ex-chanceler Ernesto Araújo, pressiona pela defesa dos ditos valores ocidentais. Dessa forma, a transferência da embaixada brasileira em Israel de Tel Aviv para Jerusalém, a contraposição evidente a países contrários a dita ordem liberal-ocidental — como a República Popular da China e a Estados de maioria Islâmica — são exemplos de medidas pleiteadas por esse grande grupo presente na aparelhagem do Ministério das Relações Exteriores no governo atual. Nesse ponto, o uso de *fake news* e a defesa de ideais conservadores para garantir apoio e sustentação interna, intersectam a política externa e encontram nela uma materialidade limitada. Segundo Mariana Albuquerque, pesquisadora do Observatório de Política Sul-Americano (OPSA):

> Bolsonaro utiliza a PEB como um espaço de políticas declaratórias que buscam a fidelização de uma parcela mais radical do eleitorado. Argumentamos, no entanto, que tais medidas podem gerar atritos potenciais [...] (2019, pág. 15).

Dessa forma, depreende-se que no governo Bolsonaro, a política externa assume relevância interna e eleitoral muito importante. Nesse ponto, a utilização de *fake news* perpassa sua política externa declaratória com o mesmo fim ao ser usada em esferas da política interna: fidelizar o apoio eleitoral. Contudo, a administração Bolsonaro não utiliza somente a PEB como fonte de ganho eleitoral,

há o aspecto no qual o governo Bolsonaro defronta-se com seu próprio discurso interno que ao tomar forma e materializar-se, rivaliza com interesses materiais de grupos políticos que também formam a base de apoio de sua administração interna. A PEB encontra-se espremida entre os interesses econômicos do grande agronegócio, setor de relevância política e econômica imensurável para o governo, e dos interesses ideológicos. Assim, tem-se a política externa enquanto jogo de malabarismo de pressões de grupos de interesse doméstico e sustentabilidade política. Isso, levando em consideração também a esfera nova da relevância da opinião pública na formulação da política externa (FARIA, 2021), mostra que as *fake news* atuam como método que garante coesão e solidez à base de apoio populacional, que pressiona por medidas alinhadas aos valores conservadores, assim como os ideólogos responsáveis pelas formulações delas.

O uso da estratégia de desinformação se insere num contexto de interesses domésticos que atravessaram a esfera nacional e modificaram a atuação de um agente estatal na esfera internacional. Assim, evidencia-se o uso hábil de *fake news* como estratégia governamental para gerir uma ordem pública que garante interesses singulares dentro de uma realidade construída em volta de um grupo específico, sendo este a base de apoio de Jair Bolsonaro.

6 Conclusão

Tendo observado os fatos necessários, pode-se, portanto, traçar o encaminhamento às considerações finais deste estudo. Primeiramente, atenta-se para o fato da lógica de observação aqui feita seguir um raciocínio de socialização de padrões e regras criados dentro de um ambiente essencialmente social. Paulo Freire, um dos intelectuais brasileiros de maior renome, já expunha em suas obras de caráter educacional que uma vez que o ser humano percebe sua consciência, ele passa inevitavelmente a atuar como um agente dentro de sua realidade (1997). Esta afirmativa, dentro da teoria construtivista de Relações Internacionais, torna-se extremamente útil para constatar como toda a sociedade, em determinado grau, possui um nível de influência real sobre o sistema internacional — ou neste caso, no arranjo internacional — e como ele é diariamente modificado através das ações sociais.

O caso brasileiro contemporâneo atual foi percebido como atípico da realidade histórica brasileira por diversos motivos: inicialmente, nota-se a presença de atividades de desinformação pública como sistêmicas, e, pela primeira vez, utilizadas de forma intrínseca à máquina de administração pública através do presente governo. Em outras palavras, a disseminação de *fake news* atuou como estratégia eleitoral e, posteriormente, governamental para gerir uma ordem pública que garantisse interesses específicos dentro de uma realidade à parte — construída em volta de um grupo específico, sendo este a base de apoio de Jair Bolsonaro — no processo de formulação de normas da política institucional do Brasil. Tal processo, ainda, teve resultados prejudiciais para a diplomacia nacional, historicamente estruturada como pacífica e pragmática, e reorganizou o papel nacional dentro de sua tradicional atuação global de negociador e bom mediador entre todos os países.

Por fim, conclui-se que as *fake news*, dentro de uma lógica de desinformação sistêmica, atuam como boas construtoras — ou desconstrutoras — da realidade social, e, logo, da realidade política. No caso brasileiro bolsonarista, elas atuaram como elementos essenciais para o levantamento de normas e padrões por parte da sociedade que, vista como um agente atuante do sistema internacional, pôde trabalhar para elevar ao nível institucional sua ideologia. De mesmo modo, os reflexos na política externa brasileira foram imediatos, e transformaram de maneira radical a tradição diplomática brasileira, que, num futuro próximo, terá de enfrentar grandes desafios para se readequar aos moldes anteriores ou traçar uma nova característica própria; uma vez que os elementos que a construíram rapidamente de maneira anômala seguem como agentes políticos atuantes dentro de nossa sociedade.

Fake News as a Foreign Policy Instrument: A constructivist Perspective of Bolsonaro Case

Abstract: This paper aims to analyze the influence of the political disinformation process, through the use of *fake news* by the government of Jair Bolsonaro, for the formulation of a Brazilian foreign policy agenda that meets the interests of the far right. The text aims to explain this process through the constructivist theory; presenting a brief theoretical repertoire,

and in doing so, it details more deeply about the use of *fake news* as a political instrument, and observes the reality of Brazilian politics under the current government.

Keywords: constructivism; fake news; Bolsonaro government; brazilian foreign policy.

7 Referências:

ALBUQUERQUE, Marianna. O Estilo Bolsonaro de Governar e a Política Externa. **Boletim OPSA:** Rio de Janeiro, 2019.

ALMEIDA, P. R. de. O isolamento internacional do Brasil: retrocessos na diplomacia. **Boletim de Conjuntura (BOCA)**, Boa Vista, 2021. Disponível em: https://revista.ioles.com.br/boca/index.php/revista/article/view/392. Acesso em: 11 jan. 2022.

AVANT, Deborah; FINNEMORE, Martha; SELL, Susan. **Who governs the Globe?** Cambridge: Cambridge University Press, 2010.

BARCELOS, Gabriel. Das Fake News a Paulo Freire. **Le Monde Diplomatique Brasil,** 18 nov. 2018.

BOUDON, Raymond. **Crer e saber: pensar o político, o moral e o religioso.** São Paulo: Editora Unesp, 2017.

CARNEIRO, Camilo Pereira. Bruhn Milene Meneghetti. **"O Brasil e a Integração Sul-Americana"**. In: RUCKERT, A. A; SILVA, A. C. P. da SILVA, G. de V. (Orgs). Geografia Política, Geopolítica e Gestão do Território: Integração sul-americana e regiões periféricas. Porto Alegre: Editora Letra1, 2018, p. 68-84

COMO Trump e o Brexit ajudaram a cunhar a 'palavra do ano' escolhida pelo dicionário Oxford. **BBC Brasil**, 16 novembro 2016. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/internacional-37998165>. Acesso em: 11 jan. 2022.

DUNNE, Tim; KURKI, Milja; SMITH, Steve. **International Relations Theories: discipline and diversity.** Oxford: Oxford University Press, 2013.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. **Política Externa Brasileira: formulação, implementação e avaliação.** Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2021.

FERNANDES, Sabrina. **Sintomas mórbidos: a encruzilhada da esquerda brasileira.** São Paulo: Autonomia Literária, 2019.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia da autonomia: saberes necessários à prática educativa.** São Paulo: Editora Paz e Terra, 1997.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia do oprimido.** Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 2021.

JACKSON, Robert; SORENSEN, Georg. **Introdução às Relações Internacionais.** Rio de Janeiro: Editora Zahar, 2018.

NOGUEIRA, João Pontes; MESSARI, Nizar. **Teoria das Relações Internacionais: correntes e debates.** São Paulo: Grupo Editorial Nacional, 2020.

OLIVEIRA, Joana. Bolsonaro é "líder e porta-voz" das 'fake news' no país, diz relatório final da CPI da Pandemia. **El País,** 20 outubro, 2021. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2021-10-20/bolsonaro-e-lider-e-porta-voz-das-fake-news-no-pais-diz-relatorio-final-da-cpi-da-pandemia.html>. Acesso em: 11 jan. 2022.

ONUF, Nicholas Greenwood. **Making sense, making worlds: constructivism in a social theory and international relations.** Abingdon: Routledge, 2013.

PHILLIPS, Tom. Bolsonaro vowed to show a new Brazil but 'lie-filled' UN speech cuts little ice. **The Guardian,** 21 de setembro, 2021. Disponível em: <https://www.theguardian.com/world/2021/sep/21/jair-bolsonaro-brazil-un-speech>. Acesso em 24 out. 2021.

SARAIVA, Miriam; SILVA, Álvaro Costa. **Ideologia e pragmatismo na política externa de Jair Bolsonaro.** Relações Internacionais: Lisboa, 2019.

SEIXAS, Rodrigo. **A retórica da pós-verdade: o problema das convicções.** EID&A: Ilhéus, 2019.

WENDT, Alexander. **Anarchy is what States make of it: the social construction of power politics.** Cambridge: The Massachusetts Institute of Technology Press, 1992.

WESTRUP, Ana Carolina. **Desinformação Como Estratégia de Governo.** Le Monde Diplomatique Brasil, 1 de abril, 2020. Disponível em: <https://diplomatique.org.br/desinformacao-como-estrategia-de-governo/>. Acesso em: 24 out. 2021.

A Situação das Mulheres Refugiadas no Século XXI: O Caso do Afeganistão

Ana Carolina Krause Palma[1]

Resumo: O aumento do fluxo migratório é uma realidade para o sistema internacional. Os refugiados são aqueles que encontram-se fora de seu país de origem devido a problemas que violam seus direitos humanos. O Afeganistão, país localizado na Ásia Central, é dono de umas das situações mais críticas do mundo contemporâneo, sendo o terceiro país que mais gera refugiados, com um número de 2,6 milhões. Dentre estes, destaca-se a situação vivenciada pelas mulheres sob o regime do Talibã, que sendo vítimas de perseguições e violações contra seus direitos básicos buscaram por meio do refúgio segurança social e individual. Neste artigo, foi realizada uma revisão bibliográfica com o objetivo de analisar a importância do refúgio e mostrar as dificuldades vivenciadas pelas mulheres afegãs nos campos de refugiados.
Palavras-chave: Afeganistão; mulheres; refugiadas; Talibã.

1 Graduanda em Relações Internacionais na Universidade Vila Velha (UVV). E-mail: anackrausep@gmail.com

1 Introdução

A temática migratória e a questão dos refugiados passam a ser cada vez mais importantes e evidentes no cenário internacional. Faz-se necessário analisar as políticas adotadas no acolhimento e integração destas pessoas, que chegam do seu país de origem extremamente debilitadas e abaladas pelos motivos que as fizeram solicitar refúgio. O Oriente Médio e a Ásia Central são lugares de onde mais saem pessoas em busca de refúgio no mundo e, neste contexto, encontra-se o Afeganistão, país que historicamente passou por diversas disputas e problemas políticos, que fizeram com que o Estado entrasse em falência.

Neste artigo, por meio de uma revisão bibliográfica e documental, baseada numa literatura a respeito do tema, tratamos de debater sobre a situação das mulheres afegãs sob o regime do Talibã e como as leis radicais adotadas pelo grupo modificaram a vida destas. Também foi abordado o processo de acolhimento dessas refugiadas, que, por muitas vezes, não garante a total proteção individual de pessoas do sexo feminino.

Na segunda e terceira seção abordaremos sobre as Grandes Guerras Mundiais e como elas influenciaram na questão migratória e quais foram os primeiros passos para a criação do status de refugiado e de organismos internacionais que pudessem sanar as problemáticas situações desses seres humanos que estão nesta situação especial. Também apresentaremos o conceito da palavra refúgio e quais são os motivos pelos quais uma pessoa sai de seu país em busca de uma nova vida em outro local e tem, portanto, sua condição de refugiado reconhecida.

Na quarta seção faremos um breve panorama sobre a história do Afeganistão, país marcado por diversas encruzilhadas e invasões externas na época do "Grande Jogo" entre Inglaterra e União Soviética. Na quinta e sexta seção o debate principal é o fundamentalismo islâmico e a ascensão do governo radical do Talibã, indo até o conhecido acontecimendo do 11 de setembro, os atentados nos Estados Unidos da América.

A sétima seção tem como objetivo tratar da vida das mulheres sob o regime do Talibã e quais foram as práticas e políticas adotadas, além de mostrar por meio da literatura como a situação tornou-se um grande problema que violava os direitos humanos. Na oitava seção o foco principal é a situação das mulheres afegãs nos

campos de refugiados e a falta de um programa de acolhimento que realmente seja capaz de sanar as dificuldades encontradas pelas afegãs.

2 As Grandes Guerras e Seus Efeitos no Mundo

Apesar de ser um processo que existe desde a Antiguidade, sabe-se que o fenômeno migratório envolvendo o caso dos refugiados passou a ter notoriedade no sistema internacional no século XX. Com o início da Primeira Guerra Mundial (1914-1918), o mundo se viu em meio à destruição, dor e crise. A guerra resultou também em um grande número de pessoas que fugiam do conflito por um temor, mais que justificável, em relação à segurança e suas vidas: os refugiados (RODRIGUES; SIMÕES, 2018).

No fim da Primeira Guerra Mundial, a Alemanha foi denunciada como a grande culpada pelo conflito. Segundo Hobsbawm (2019, p. 41), "Impôs-se à Alemanha uma paz punitiva, justificada pelo argumento de que o Estado era o único responsável pela guerra e todas as suas consequências". A partir da ocorrência do conflito, a economia europeia se viu fragilizada por conta dos anos de destruição, onde países como Inglaterra, França, Polônia e Alemanha sofreram com altos níveis de inflação e de desemprego, entre outros problemas (HOBSBAWM, 2019).

Além do cenário econômico, o aspecto social também foi afetado. De acordo com Ferguson (2014, p. 428), "1,2 milhão de gregos e meio milhão de turcos foram "repatriados" — isto é, expulsos de sua terra natal [...], 770 mil germanófonos haviam saído dos "territórios perdidos" para o Reich em 1925 [...]". Todo o território que compõe o Grande Oriente Médio também sofreu alterações, o colonialismo europeu modificou não apenas o local, mas também o futuro político, econômico e social de muitas nações médio-orientais (SAID, 2020).

Apesar de todos os países terem sofrido com a guerra, os alemães acreditaram que a imposição do Tratado de Versalhes, o qual identificava a Alemanha como a principal culpada pelo conflito, foi rígida e incoerente, além de muito custosa (FERGUSON, 2014). Mesmo com a estabilização da economia e do comércio internacional anos depois, como citam Rodrigues e Simões (2018, p. 145), "a paz também não contenta a muitos" e o mundo se viu novamente em desequilíbrio. A quebra da bolsa de Nova York, os problemas com o desemprego, miséria, fome

e a baixa produção industrial, principalmente na Alemanha e nos Estados Unidos da América trouxeram à tona uma nova crise mundial.

Com o início da Segunda Guerra Mundial (1939-1945), o mundo entrou em colapso novamente, porém, desta vez de uma forma muito mais árdua. Estima-se que o número de mortos seja de 70 milhões de pessoas (RODRIGUES; SIMÕES, 2018). Novamente, o que emerge com grande intensidade é também a nova crise de refugiados, onde milhões de pessoas fugindo do nazismo, fascismo e do stalinismo deslocaram-se de seus países em busca de um novo Estado para viver sem coação econômica, política ou social. A descolonização da África e da Ásia também foi uma das consequências da guerra que gerou crises migratórias, sobre isso Hobsbawm (2019, p. 58) comenta:

> Não havia refugiados apenas na Europa. A descolonização da Índia em 1947 criou 15 milhões deles, obrigados a cruzar as novas fronteiras entre a Índia e o Paquistão (nas suas direções), sem contar os 2 milhões de mortos na guerra civil que se seguiu. A Guerra da Coreia, outro subproduto da Segunda Guerra Mundial, produziu talvez 5 milhões de coreanos deslocados. Após o estabelecimento de Israel — ainda outro dos efeitos da guerra — cerca de 1,3 milhões de palestinos foram registrados na Agência de Socorro e Trabalho das Nações Unidas (UNRWA).

A criação da Liga das Nações, em 1920, tinha como objetivo a segurança coletiva e a igualdade entre os Estados. Segundo Jackson e Sorensen (2016, p. 67), "as relações internacionais passariam a ser reguladas por meio de um conjunto de regras comuns ao direito internacional". Apesar do seu futuro fracasso, a organização enriqueceu o debate dos processos de manutenção de paz, bem como a temática dos refugiados. Em 1921, foi criado então o Alto Comissariado para Refugiados Russos (ACRR).

Essa situação de destruição humana e material, com milhões de pessoas deslocadas pelo mundo, especialmente no continente europeu, causada pelas guerras mundiais, provocou a ação da comunidade internacional. Primeiro com a adoção de medidas temporárias, depois, a partir do início da década de 1950, de ações permanentes que, confirmando a situação especial das pessoas deslocadas, reconhecesse, de modo oficial e legal, o seu *status* de refugiados.

3 Conceitos e Políticas para Refugiados

Como apontam Rodrigues e Simões (2018, p. 157), "A palavra refúgio é originada do latim *refugium* e significa "lugar seguro onde alguém se refugia; asilo para quem foge ou se sente perseguido". Após as Grandes Guerras, percebeu-se que era necessário um estatuto jurídico que formulasse leis e direitos para estes indivíduos. A Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), de 1948, a Convenção de Genebra sobre o Estatuto dos Refugiados, de 1951, o Protocolo, de 1967 relativo ao Estatuto dos Refugiados, e o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) definem refugiados como "pessoas que estão fora de seu país de origem devido a temores de perseguição relacionados a questões de raça, religião, nacionalidade, pertencimento a um determinado grupo social ou opinião política" (RODRIGUES; SIMÕES, 2018).

Em 1921, devido aos deslocamentos por conta da Primeira Guerra Mundial, a Liga das Nações criou o Alto Comissário para os Refugiados Fridtjof Nansen, que leva o nome do diplomata e político criador do passaporte Nansen para refugiados, sendo que o antigo comissariado, o Alto Comissariado para Refugiados Russos, não tinha caráter permanente e sim provisório e, portanto, foi extinto. Já em 28 de outubro de 1933, houve a Convenção sobre o Estatuto Internacional dos Refugiados. Em relação aos procedimentos jurídicos da Convenção, no artigo 3º[2], institui-se o *non-refoulement*: os Estados não podem reprimir o pedido de refúgio. Abordaram-se também questões relacionadas aos direitos de assistência social e de educação. Por não abranger todos os refugiados, como é o caso dos armênios, a Convenção sofreu duras críticas em relação ao seu caráter, entretanto, a mesma mostrou-se eficiente já que o mundo passou a dar notoriedade às questões migratórias (RODRIGUES; SIMÕES, 2018).

De acordo com Rodrigues e Simões (2018, p. 162), "em 1943 os países Aliados criaram a Administração de Assistência e Reabilitação das Nações Unidas (UNRRA, na sigla em inglês)". Em 1944, os EUA criaram o Diretório de Refugiados de Guerra (DRG)". Contudo, houve a transferência de procedimentos para a Organização Internacional dos Refugiados (OIR), que foi apoiada financeiramente por países ocidentais. Apenas 18 Estados — do sistema das Nações Unidas — aderiram

2 "Elle s'engage, dans tous les cas, à ne pas refouler les réfugiés sur les frontières de leur pays d'origine". Disponível em: <https://dl.wdl.org/11580/service/11580.pdf>. Acesso em: 20 out. 2021.

à organização. Por causa da baixa participação, a partir da resolução nº 482, de 14 de dezembro de 1950, da Assembleia Geral da ONU foi criado o Alto Comissário das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR). É importante destacar que agora a organização possuía um caráter permanente e tinha uma abordagem mundial, isto é, não era restrita (RODRIGUES; SIMÕES, 2018).

A Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948, realça a dignidade e a liberdade de todos os seres humanos. Já em seu preâmbulo fala-se sobre a promoção destes pontos e sobre o dever das nações em ter o compromisso de exercê-los. Pelo Artigo 14 da Declaração, entende-se que todo cidadão tem direito à residência dentro dos Estados e o direito de deixar e de também regressar aos países. Sobre isso, Pita (2016, p. 7) destaca:

> Assim, correspondem, aos solicitantes de asilo e refugiados, os direitos fundamentais consagrados nos diversos instrumentos internacionais de direitos humanos, tanto universais quanto regionais, além dos contemplados, especificamente, na Convenção de 1951 e em seu Protocolo de 1967. O princípio 8 da não devolução é a pedra angular da proteção internacional de refugiados, princípio estreitamente vinculado ao de gozar de uma série de direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais.

De acordo com dados fornecidos pela ACNUR na metade de 2020, o número de indivíduos deslocados já era de 26,4 milhões, sendo que 4,2 milhões são solicitantes de refúgio. Vale ressaltar que 67% dos refugiados do mundo deslocam-se da Síria (6,6 milhões), Venezuela (3,7 milhões), Afeganistão (2,7 milhões), Sudão do Sul (2,3 milhões) e Myanmar (1 milhão).[3]

Os motivos para a solicitação de refúgio são diversos. O pedido de refúgio por conta da raça contempla o indivíduo que dentro de seu país de origem sofre discriminação por conta da sua cor ou etnia, como é o caso da etnia *pashtun*, presente no Afeganistão e no Paquistão, que sofreu forte repressão pelo regime fundamentalista do Talibã. A questão do refúgio por conta da opinião política é um ponto bastante debatido, isso porque a sua manifestação é também um ato de liberdade. Portanto, o ser humano que se sente acuado por conta de sua divergência de pensamentos e teme por sua própria vida também pode ser um solicitante de refúgio. Por fim, um último exemplo é o refúgio por consequência do posicionamento religioso.

3 "Mid-Year Trends: 2020. UNHCR, 2020. Disponível em: <https://www.unhcr.org/5fc504d44.pdf>. Acesso em: 25 out. 2021.

Independente de qual seja a crença, muitos governos ainda oprimem fortemente aqueles que não seguem a religião predominante do Estado. O Afeganistão é atualmente o terceiro país de onde saem o maior número de pessoas em busca de refúgio, dentre elas, vale destacar a situação das mulheres que foram fortemente reprimidas pelas políticas adotadas pelo Talibã (ACNUR, 2020).

4 Panorama do Afeganistão

O Afeganistão é um país situado na Ásia Central, sua capital é a cidade de Cabul. É *landlocked*, isto é, não possui saída para o mar, e faz fronteira com seis países, a China, o Irã, o Paquistão, o Tadjiquistão, o Turcomenistão e o Uzbequistão. E, por conta dos seus vizinhos, possui uma grande diversidade étnica e cultural. Devido a complexidade do seu contexto político, o Afeganistão é tido como um Estado falido, já que suas instituições estão totalmente destruídas (PERDIGÃO, 2012).

Apesar de ter uma grande riqueza arquitetônica e cultural, o Afeganistão continua sendo um palco de batalhas, invasões e conquistas. A localização do país sempre foi um tópico importante para a sua história, como aponta Barfield (2010, p. 1, tradução nossa), "a geografia pode não ser o destino, mas definiu o curso da história afegã por milênios como porta de entrada aos invasores que saem do Irã, da Ásia Central e da Índia". Serviu também de "passagem" de mercadorias, fluxo de pessoas e conquistadores e sofreu influências de diversos povos e culturas. De acordo com Perdigão (2012, p. 11), "persas, gregos, árabes, russos, ingleses, entre outros, foram povos que disputaram o domínio daquele território".

Após o território afegão ter sido alvo de domínio por britânicos e russos no evento chamado "O Grande Jogo", tornou-se independente em abril de 1919 e foi reconhecido como Estado soberano pelo Tratado de Rawalpindi, em agosto do mesmo ano. Com visão estratégica e geopolítica, a União Soviética rapidamente reconheceu a independência do Afeganistão e, portanto, laços foram criados (BARFIELD, 2010).

Durante a Guerra Fria (1945-1991), tanto os Estados Unidos quanto a União Soviética buscavam países como o Afeganistão para assegurar apoio em suas competições ideológicas. Na década de 1950, os soviéticos continuaram a investir demasiadamente no território afegão. Já os americanos, investiram em bases aéreas

no Oriente Médio e na Ásia e, na tentativa de conter os comunistas, efetivaram diversas alianças regionais, como a Organização do Tratado do Sudeste Asiático (SEATO, na sigla em inglês) — países como o Paquistão, a Turquia e o Irã foram incluídos. O Afeganistão, por sua vez, não participou (TANNER, 2003).

Devido à instabilidade, à fragilidade política e à influência soviética no país, os comunistas afegãos conseguiram o apoio da população por meio do grupo "*Khalq*" (povo) — era liderado por Nur Mohamed Taraki e cujos apoiadores defendiam o fim da monarquia e apoiavam o modelo comunista soviético. Entretanto, a organização não agradava a todos; o ex-primeiro-ministro do país Mohammed Daoud Khan logo arquitetou um golpe de Estado. Daoud não incomodava apenas os afegãos comunistas, mas também os soviéticos, que temiam que suas mudanças políticas afastassem o Afeganistão de sua dominação. Após diversas manifestações populares, Daoud foi morto e o governo passou a ser controlado por Hafizullah Amin (ROSSAS, 2018).

Os fundamentalistas islâmicos não eram a favor do governo de Amin, por isso, movimentos de resistência contra os comunistas eclodiram em todo o país. Com medo de uma revolução islâmica como havia ocorrido no Irã, os soviéticos, sob a liderança de Leonid Brezhnev, invadiram o Afeganistão em 1979. Entretanto, os afegãos alinharam-se em *mujahedins*, ou guerreiros santos, para lutar contra a dominação soviética, o que dificultou a submissão ao governo de Moscou (TANNER, 2003).

Os americanos passaram a financiar a resistência afegã, franqueando armas pela fronteira com o Paquistão. Yuri Andropov, o sucessor de Brezhnev, buscava uma saída diplomática para a tensão entre os países; demandava que os Estados Unidos parassem de financiar os afegãos, ao passo que as tropas soviéticas retirariam-se do Afeganistão (ROSSAS, 2018). Em 1985, Mikhail Gorbachev, eleito secretário-geral do Partido Comunista da União Soviética (PCUS) em março daquele ano, tinha como uma de suas missões resolver a situação da União Soviética com o Afeganistão, e decidiu retirar as tropas soviéticas do território afegão. Apenas em 1987, e com mais agilidade entre 1988 e 1989, o acordo se iniciou sendo verificado pela Organização das Nações Unidas (ONU) com a participação do Paquistão, Afeganistão, União Soviética e Estados Unidos. Pode-se dizer que o panorama político do Afeganistão foi marcado por uma forte instabilidade (TANNER, 2003).

Após a renúncia do presidente Mohammad Najibullah em 1992, a política interna do país encontrava-se abalada e carecia de uma unidade governamental, o que deu espaço para grupos *mujahedins*, que antes foram financiados, treinados e armados pelos Estados Unidos na 'Operação Ciclone' com o objetivo de conter os comunistas. Alguns desses combatentes buscavam apenas a liberdade do Afeganistão, porém muitos eram violentos e baseavam-se na *sharia*, conjunto de leis islâmicas baseadas no Alcorão e na biografia de Maomé, para repreender civis que não concordassem com as medidas adotadas pelos grupos (BRODSKY, 2003).

No período *jihadi* as mulheres também passaram a ser alvo dos fundamentalistas; sequestros, estupros, casamentos forçados e mortes em nome da religião e da política adotada pelos grupos de mulheres tornou-se algo comum no país. Com a ascensão do Talibã em 1994, o direito das mulheres começou a se dissolver no Afeganistão (BRODSKY, 2003).

5 Do Fundamentalismo Islâmico à Ascensão do Talibã (1994-1996)

Uma das causas para o crescimento de grupos terroristas no Oriente Médio são suas crenças baseadas no fundamentalismo religioso. Apesar de ser um fenômeno relativamente novo que surgiu nas últimas décadas, os fundamentalistas interpretam os livros sagrados de forma literal, onde não há espaço para questionamentos e o conhecimento está localizado em figuras privilegiadas da sociedade. Acreditam também que nas escrituras está escrito tudo que deve ser aplicado na vida política e social (GIDDENS, 2008).

A Revolução de 1979 do Irã, que destronou o xá Reza Pahlavi e instaurou uma república teocrática islâmica, e o *wahabismo*, movimento islâmico sunita ultraconservador que busca restaurar a versão pura do islã, serviram de influência para o surgimento de diversos grupos fundamentalistas islâmicos no Oriente Médio, onde a religião altera diretamente as condutas dos Estados e tem autoridade sobre a sociedade. Como aponta Giddens (2008, p. 561-562):

> O Islamismo, tal como o Cristianismo, é uma religião que tem estimulado o ativismo religioso de um modo contínuo. O Alcorão — as escrituras sagradas do Islamismo — está cheio de instruções para os crentes lutarem pelo caminho de Deus. Esta luta tanto é contra os descrentes como contra os que introduzem a corrupção na comunidade muçulmana. Ao longo dos

> séculos, houve gerações sucessivas de reformadores muçulmanos, e o Islamismo tornou-se internamente tão dividido como o Cristianismo.

Descontentes com as políticas adotadas pelos *mujahedins* e por acreditarem que a *sharia* não foi aplicada no Afeganistão, em 1994, jovens soldados, que eram orientados nas *madrassas*, casas de estudos islâmicos, os talibãs — "*talib*" em árabe significa "estudante" — com a orientação de seu chefe, ou mulá, Muhammad Omar tentaram libertar o Afeganistão dos combatentes e passaram a ter notoriedade no país (SCHWADE, 2014).

O Talibã é composto em sua maioria por muçulmanos sunitas da etnia pashtun, sendo esta predominante no centro-oeste e sul do Afeganistão. Conhecidos por serem independentes e por viverem em locais que frequentemente foram palco de invasores, os *pashtuns* sempre defenderam as terras onde habitavam. Como pontuam Afsar, Samples e Wood (2008, p. 59): "eles derrotaram completamente a maioria de seus pretensos conquistadores ou os absorveram em suas tribos" e também aprenderam as táticas de guerra dos inimigos externos. Devido às diferentes facções criadas dentro dos próprios *mujahedins*, cada grupo tinha seu líder específico, o que gerou um cenário de instabilidade e oportunidade de extremistas se organizarem.

Após longos períodos de guerra e invasão, os afegãos apoiaram o regime do Talibã, pois o viram como o único meio capaz de promover paz e estabilidade no momento em que o país se encontrava. Como os chefes militares eram tidos como responsáveis por muito da destruição e instabilidade do Afeganistão, foram fortemente perseguidos pelos fundamentalistas (JOHNSON, 2007, apud SCHWADE 2014). Em 1994, após a conquista de Candahar, as mulheres já não podiam viver da mesma forma que antes na cidade: o uso da *burca*, a educação negada e as agressões passaram a ser algo comum para as afegãs. Já em Herat, em 1995, apesar da maioria dos muçulmanos serem xiitas e do idioma ser persa, os talibãs impuseram a *sharia* e as escolas femininas também foram fechadas. A capital do país em 1996, Cabul, recebeu atenção especial em relação à prática da lei islâmica e, após a tomada desta pelos fundamentalistas, houve domínio total dos territórios afegãos (SCHWADE, 2014).

Conforme Brodsky (2003, p. 39), "É importante ressaltar que, no Afeganistão, o Islã é combinado a diversos códigos tribais" e 99% da população é

muçulmana, ou seja, o Talibã precisava atrair os afegãos. Entretanto, a população não concordava com a implementação da *sharia*, mas os extremistas não deram muitas opções. Em relação ao desenvolvimento, os extremistas tinham acesso à mão de obra e tecnologia por meio do mercado do ópio e dos aliados religiosos (AFSAR; SAMPLES; WOOD, 2008). Em relação ao último, destaca-se a aliança criada entre o Talibã e uma outra organização terrorista, a Al-Qaeda do saudita Osama bin Laden.

Após o avanço econômico trazido pelo setor petrolífero e após a morte do rei da Arábia Saudita, o mundo árabe encontrou-se em uma crise identitária, onde muitos islamitas acreditavam que o Ocidente tinha uma influência muito grande dentro do Oriente Médio. Osama bin Laden nunca havia sido um muçulmano fervoroso, entretanto, com os acontecimentos dentro da própria Arábia Saudita e com a Guerra Civil Libanesa (1975), sua visão de mundo e seu destino se modificaram. O saudita dedicou-se a ajudar na criação de *mujahedins* no Paquistão, fundou a organização Al-Qaeda em 1988 na cidade de Peshawar e em 1996 mudou-se para o Afeganistão. Sua intenção era desenvolver maneiras de expulsar a presença dos norte-americanos da Península Arábica, que participaram de diversos momentos da história do Afeganistão, além de estarem envolvidos com a Guerra do Golfo (BODANSKY, 2001, apud SCHWADE, 2014).

Como comenta Afsar, Samples e Wood (2008, p. 60): "Mulá Omar também interagiu com Osama bin-Laden, e o Talibã hospedou campos de treinamento da Al-Qaeda e líderes em áreas sob seu controle". Bin Laden articulou-se também com outros líderes para dar continuidade às suas ações terroristas, como é o caso de Ayman al-Zawahiri, atual líder da Al-Qaeda (BODANSKY, 2001, apud SCHWADE, 2014). Esses islamitas não viam com bons olhos a ocupação dos Estados Unidos em territórios que eram considerados sagrados para os muçulmanos, nem o apoio dos norte-americanos à Israel e nem as sanções aplicadas contra o Iraque — a intenção dos terroristas era atacar os Estados Unidos e expulsá-los do Oriente Médio. Estes eventos desembocaram em atos terroristas como a explosão de embaixadas, atentado a civis e, posteriormente, em 11 de setembro de 2001, o ataque às torres do World Trade Center (WANDER, 2008, apud SCHWADE, 2014).

O governo do Afeganistão protegia Osama bin Laden e a Al-Qaeda, portanto, após o ataque do 11 de setembro, os Estados Unidos logo arquitetaram retaliações

contra o país. A invasão dos Estados Unidos ocorreu no fim de 2001, gerando conflitos para a sociedade afegã até os dias atuais. Esses eventos criaram uma maior atenção para a situação do Afeganistão no sistema internacional, as complexidades vividas pelas mulheres e os atos dos fundamentalistas no país passaram a ser notícia em diversos veículos ao redor do mundo (BRODSKY, 2003).

6 As Políticas Adotadas pelo Talibã e o Impacto na Vida de Mulheres Afegãs

Como pontua Ribeiro (2016), "o caso do Afeganistão é uma prova de que nem sempre a história caminha em direção ao progresso, mas, ao seu contrário, pode retroceder". A ascensão do governo do Talibã em 1996 no Afeganistão mudou drasticamente a vida das mulheres afegãs. Estas foram impedidas de estudar, trabalhar, se consultar com médicos homens e nas ruas deveriam usar a *burca*. Se alguma mulher não cumprisse as regras determinadas pelos talibãs, ocorria espancamento, apedrejamento e até morte (muitas vezes pública). Antes dos fundamentalistas, as mulheres faziam parte dos profissionais do Afeganistão, possuindo direitos, liberdade e uma vida pública comum (BRODSKY, 2003).

A aplicação da *sharia* é tão severa no Afeganistão que o nascimento de uma mulher é sinônimo de desgosto para a família. Muitas meninas, ainda na fase de desenvolvimento, se passam por meninos para serem aceitas na sociedade e também para conseguirem trabalhar e trazer uma renda extra para a família — essa prática é conhecida em dari como *bacha posh*. De acordo com Nordberg (2016), "no Afeganistão, não existe nenhuma entidade de proteção à criança, nenhum departamento confiável que guarde as estatísticas, nenhuma universidade de pesquisa estabelecida". Não se sabe exatamente quantas meninas se passam por *bacha posh* no país, entretanto, a prática gera problemas de identidade em diversas crianças afegãs (NORDBERG, 2016).

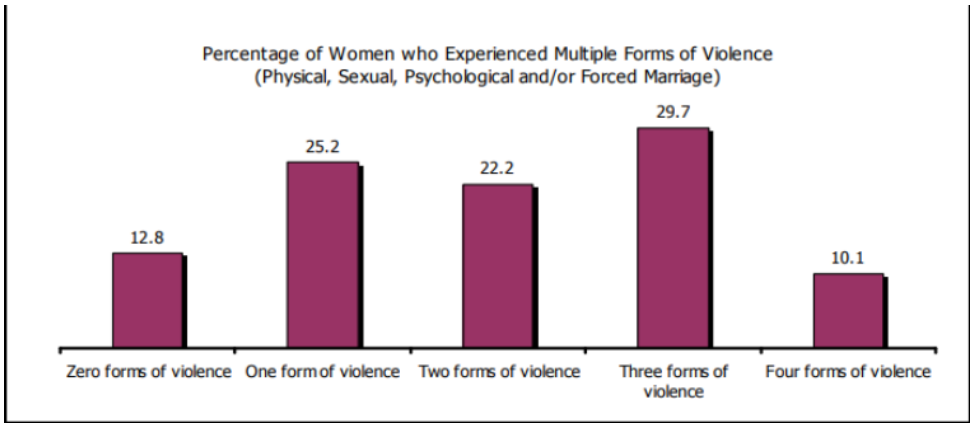
Ainda sobre a situação das mulheres afegãs, Brodsky (2003, p. 37) comenta:

> O Afeganistão é um dos poucos países do mundo em que a expectativa de vida das mulheres é menor que a dos homens. Isso é devido, entre outros fatores, ao fato de as meninas e as mulheres serem as últimas a receber comida, tratamento médico — incluindo os exames pré-natais — e recursos

> financeiros, além de, na sociedade rural, realizarem trabalho pesado que não é pago.

O casamento é visto como um contrato econômico pela sociedade afegã, os homens pagam valores altíssimos para famílias, o que facilita acordos e alianças entre as tribos afegãs. Não tendo voz ou poder de escolha, as mulheres não passam de "produtos" para a sociedade no geral (RIBEIRO, 2016). De acordo com a Global Rights (2008), grande parte das mulheres afegãs já sofreram algum tipo de violência, seja ela física, psicológica ou por meio de casamento forçado.

Gráfico 1 - Múltiplas formas de violência



Fonte: Global Rights (2008)

Mesmo se opondo às situações vivenciadas dentro do matrimônio, muitas mulheres se contentam com a vida que levam por não terem outra escolha, pois voltar a morar com os pais também é visto como um ato vergonhoso e de fracasso para a sociedade afegã. Nordberg (2016, p. 323) diz que "uma mulher adulta não pode viver sozinha no Afeganistão sem um parente de sangue — ou *mahran*". Sobre a cerimônia matrimonial, Ribeiro (2016, p. 198) comenta:

> As esposas vendidas nas transações comerciais, ou seja, nos casamentos passam a residir na casa do noivo e devem conviver com a família dele, não podendo visitar a sua quando desejar, apenas quando o marido permitir, da mesma forma que seus parentes só poderão entrar em sua nova casa com a

> ordem do patriarca, a partir desse momento a mulher se torna propriedade do homem. O casamento é consumado quando se envia o pano sujo de sangue à família da noiva, comprovando a virgindade e castidade da mesma. Do contrário, é a noiva que é enviada à sua família e punida, muitas vezes com a própria vida.

Além do casamento forçado, as afegãs devem manter certas condutas em sociedade. Alguns exemplos são: não olhar nos olhos dos homens, ou seja, baixar o olhar para não parecer provocativa, não sorrir alto, pois isso também era considerado um ato incorreto para os fundamentalistas, não usar vermelho, pois esta é uma cor sexual que foi criada para atrair os homens e, por este motivo, foi banida pelo Talibã (NORDBERG, 2016). E, como já foi citado anteriormente no artigo, o uso da *burca*, peça de náilon que cobre todo o corpo e que contém apenas uma tela para que as mulheres possam enxergar, foi considerado obrigatório pelo Talibã (BRODSKY, 2003).

Figura 1 - Burqa women waiting, Herat, Afghanistan



Fonte: Wikimedia Commons (2009)

O acesso à saúde também é um problema para as afegãs. De acordo com o Human Rights Watch (2021), as mulheres não possuem conhecimentos básicos sobre cuidados pessoais, sexuais e planejamento familiar. Não há acompanhamento com médicos especializados durante a gestação, além de muitas afegãs terem gravidez indesejada pela falta de compreensão sobre métodos contraceptivos. Desse modo, a mortalidade infantil e materna continua sendo altíssima no país. Em 2013, o

número de mortes maternas foi de 4200[4], já em 2017 o número aumentou para 7.700[5]. Devido a inabilidade do governo afegão em manter sua autonomia, o país ainda depende de 75%[6] de doações internacionais e, como pontua Nordberg (2016, p. 63), "o Afeganistão ainda é um dos piores países do mundo para se dar à luz"

Mesmo após a queda do Talibã em 2001, as mulheres afegãs continuaram sofrendo com o conservadorismo islâmico e com situações de violência. Contudo, o mundo e os organismos internacionais passaram a dar mais atenção ao Afeganistão após a invasão dos Estados Unidos no país e, consequentemente, a trágica situação dos direitos das mulheres também virou pauta. As organizações que dão suporte e acolhem mulheres vítimas de violência são alvos de ataques no país, os fundamentalistas denunciam-as como promotoras de "comportamentos ocidentais" (DE LEEDE, 2014).

Com o ressurgimento do grupo terrorista em 2005, os níveis de violência contra as mulheres voltaram a aumentar no Afeganistão e aquelas que possuem uma vida pública ativa acabaram sendo atacadas pelos fundamentalistas do Talibã. Em virtude dos acontecimentos catastróficos no país, o fluxo de refugiados cresceu e a situação das mulheres se deteriorou (DE LEEDE, 2014).

7 A Situação das Mulheres Afegãs

O Alto Comissário das Nações Unidas para Refugiados (2021) aponta que os afegãos são um dos maiores grupos de refugiados sob o seu mandato ao redor do mundo. O país que mais recebe os afegãos é o Paquistão e junto ao Irã abrigam cerca de 87%[7] dos refugiados que estão fora de seu país por causa da instabilidade política, da guerra e da perseguição, esta vivenciada pela maioria das mulheres. Além da quantidade de refugiados, os deslocados internos também compõem

4 "Trends in Maternal Mortality: 1990 to 2013". World Health Organization, 2014. Disponível em: <https://www.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/9789241507226_eng.pdf>. Acesso em: 25 out. 2021.

5 "Trends in Maternal Mortality: 2000 to 2017. World Health Organization, 2019. Disponível em: <https://www.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/Maternal_mortality_report.pdf>. Acesso em: 25 out. 2021.

6 "Afghanistan: Health Care for Women Hit by Aid Cuts". Human Rights Watch, 2021. Disponível em: <https://www.hrw.org/news/2021/05/06/afghanistan-health-care-women-hit-aid-cuts>. Acesso em: 10 jun. 2021.

7 "Global Appeal: 2021 Update. UNHCR, 2021. Dispoível em: <https://reporting.unhcr.org/sites/default/files/ga2021/pdf/Global_Appeal_2021_full_lowres.pdf#_ga=2.18959163.2065249319.1623764376-104974642.1619557072>. Acesso em: 20 out. 2021.

um grande número da população, no final de 2019 o número era de 2,6 milhões (ACNUR, 2021).

Em todo o processo de refúgio, as mulheres são as que mais sofrem com violações aos seus direitos humanos, sendo muitas vezes obrigadas a passarem por trabalho escravo, tráfico humano e indiferença social, além dos abusos psicológicos e sexuais. Nesse contexto, percebe-se que existe uma falha nos órgãos protetores, que acabam não oferecendo um suporte completo a estas mulheres que já vem sofrendo muito antes do processo de solicitação de refúgio (DA COSTA; SCHWINN, 2016).

Como destacam Da Costa e Schwinn (2016, p. 227):

> O grande contingente populacional que tem se deslocado de seus países em razão de conflitos armados, do qual faz parte um significativo número de mulheres e meninas, requer da comunidade internacional um esforço maior para acabar com as situações diárias de violência a que estão submetidas. Nesse sentido, as Nações Unidas, através de sua Agência para Refugiados e também do Conselho de Segurança, vem trabalhando com iniciativas para minorar essas situações.

O Afeganistão tem uma das mais antigas populações refugiadas do mundo. O golpe militar contra o governo de Mohammed Daoud Khan, em 1978, a invasão soviética em 1979 e a ascensão dos *mujahedins* geraram um grande fluxo de refugiados. Neste momento, o ACNUR prestou esforços para a repatriação dos afegãos deslocados através da "Operação Salam", entretanto, pela falta de incentivos financeiros e de logística, o programa não vingou. Além disso, os problemas encontrados pelos refugiados dentro dos acampamentos dificultaram a ação, diferenças culturais, étnicas e linguísticas geraram tensões nos campos de acolhimento de refugiados (ABRAHAM, 2013).

Desde a época da ocupação soviética e dos *mujahedins*, as mulheres afegãs passaram por dificuldades de adaptação e de vivência em alojamentos de refugiados, Merriam (1988, p. 103-104) comenta:

> As mulheres refugiadas devem lidar com o trauma da ociosidade e isolamento forçados, causados por serem separadas de seu trabalho doméstico agrícola e amontoadas em campos de refugiados ou entre a população anfitriã. Um fardo adicional é se contentar com as parcas rações recebidas das organizações de socorro, que elas concedem primeiro aos seus homens, seguidos pelos filhos e, finalmente, a elas próprias.

Isoladas, as refugiadas afegãs não participaram do processo de mudança política e governamental no Afeganistão. Por serem consideradas "propriedade dos homens", acabaram aceitando o papel de mantenedoras do lar e não possuíam participação na vida política e pública do país, o que facilitou os jihadistas com seus discursos sexistas (MERRIAM, 1988).

Já no início da era Talibã, em 1996, muitos afegãos acreditaram que a paz prevaleceria no país e, com isso, crescia a possibilidade e o sonho de retornar ao Afeganistão. Entretanto, a história do país mostrou que a paz não reinou e a situação do povo afegão piorou com o governo dos fundamentalistas. Faltava integração e cuidados especiais nos alojamentos, o que fazia com que o sonho do retorno ao país parecesse cada vez mais difícil (GHULAM; ROTGER, 2020). No Paquistão, a situação também era precária para as crianças afegãs que encontravam-se nos campos, que, nesta altura, estavam fora da escola. De acordo com Brodsky (2003, p. 87), "a impossibilidade de adquirir até mesmo os materiais escolares básicos tornavam a educação impossível para a maioria das crianças refugiadas".

A violência parece perseguir as mulheres afegãs mesmo fora de seu país. Em 2019, na Turquia, país que também recebe um grande número de refugiados, as mulheres continuam sofrendo assédio sexual e violência pelos homens afegãos. Com o ressurgimento do Talibã, a Afghan Women's Network (AWN) e a Women for Afghan Women (WAW) acreditam que se o governo do Talibã suprimir os direitos das afegãs, a quantidade de refugiadas pode aumentar bastante e os governos ocidentais devem estar preparados para um grande fluxo de solicitantes de refúgio (NAWA, 2019).

No Paquistão, muitas meninas e mulheres de origem afegã já nascem refugiadas. Mesmo com as dificuldades vivenciadas, as meninas têm acesso ao sistema de saúde e de educação do país e veem isso como uma oportunidade de retornar ao Afeganistão. Para Nadia Hamidi, de 17 anos, "precisamos de pessoas instruídas no Afeganistão. Se não tivermos pessoas instruídas, as coisas não irão melhorar em nosso país" (REARDON, 2020).

A Revolutionary Association of the Women of Afghanistan (RAWA) é uma organização que luta pelos direitos e pela liberdade das mulheres, Brodsky (2003, p. 2) diz "os objetivos da RAWA são ajudar e empoderar as mulheres afegãs e promover a criação pacífica de uma democracia afegã livre e secular". Nos

alojamentos, apesar das dificuldades encontradas, empenham-se em criar escolas para instruir meninas e mulheres com aulas de biologia, física, química e inglês (BRODSKY, 2003).

No campo de refugiados de Woloswali no Afeganistão a situação era precária, a falta de eletricidade e o frio severo eram cenários comuns para os afegãos. Entretanto, as mulheres sentiam-se livres nesse ambiente. Como pontua Brodsky (2003, p. 133), "as mulheres podem sair sozinhas, usando apenas um chador, até mesmo à noite". Ou seja, mesmo num cenário complicado, a vida das mulheres nestes campos era preferível do que no Afeganistão. Para a professora e refugiada Shakela o campo de refugiados foi essencial para sua mudança de vida, como aponta Brodsky (2003, p. 139):

> Eu era uma dona de casa no Afeganistão, onde estudei pouco, de modo que sabia ler e escrever, mas não muito bem. [...]. Quando eu estava na segunda série do ensino médio, a escola foi incendiada pelos mujahidins e, depois que os jihadis tomaram o poder, ficou pior ainda ir para a escola, por causa dos insultos e ameaças que sofríamos. A luta, o sofrimento e as dificuldades me fizeram esquecer praticamente tudo que havia aprendido. Por isso, quando cheguei a este campo, tive de começar do começo. Foi aqui que vi pela primeira vez o valor que as pessoas dão à educação e isso me fez querer frequentar a escola novamente.

Além do difícil processo de acolhimento, muitos campos não conseguem suportar a quantidade de refugiados que possuem, a falta de alimentos e remédios, problemas sanitários e a falta de organização são adversidades encontradas nestes locais. Em Moria, na ilha grega de Lesbos, muitas crianças refugiadas possuem problemas e doenças de pele devido à precariedade dos abrigos, onde é possível encontrar fezes e urina no chão. Há também divergências políticas e religiosas; sectarismo e racismo entre sunitas e xiitas dificultam a harmonia no local. Muitas das brigas envolvendo curdos, árabes e afegãos são cessadas com gás lacrimogêneo, que geram problemas respiratórios nos refugiados, principalmente nas crianças (NYE, 2018).

Os acontecimentos bárbaros vivenciados pelas refugiadas dentro dos campos também acometem sua saúde mental. Muitas mulheres, que juntamente com as crianças são as pessoas mais vulneráveis em um cenário de guerra e refúgio, passam por violência e assédio sexual e, por causa da falta de assistência médica e psicológica, tentam o suicídio. Ataques de pânico, ansiedade e depressão também

são problemas mais comuns entre as mulheres do que nos homens. Incapazes de obter ajuda nos acolhimentos, muitas colocam suas vidas em risco como forma de escapar do sofrimento (NYE, 2018).

De acordo com Da Costa e Schwinn (2016, p. 230):

> No campo da proteção às mulheres, encontram-se uma série de instrumentos internacionais de proteção, que, quando referendados por diferentes países, passam a integrar o arcabouço jurídico nacional. O que se tem constatado é que, se para as mulheres nacionais estes instrumentos de proteção são insuficientes para garantia de seus direitos humanos, para as "estrangeiras", este cenário é ainda mais perturbador: vitimadas duas vezes, como mulheres e como migrantes, sobretudo refugiadas, ficam à mercê de sistemas de proteção falhos ou ainda caem na invisibilidade.

Como forma de conter a violência contra as mulheres e meninas nos campos de refugiados, a ACNUR elaborou cinco mecanismos de ação: a participação ativa das mulheres nas tomadas de decisão e nas funções administrativas dos campos, registro e documentação individual, combate à violência de gênero, assistência sanitária e médica e acesso à alimentos para todos (DA COSTA; SCHWINN, 2016).

Outros métodos adotados são o diálogo com mulheres e meninas refugiadas nos campos, incentivo à criação de políticas públicas que garantam o bem estar destas pessoas, campanhas de combate à violência contra a mulher e soluções que sustentem a manutenção dos direitos humanos e direitos da mulher (DA COSTA; SCHWINN, 2016).

A situação das refugiadas afegãs é complexa e desafiadora, a falta de atenção e de incentivos internacionais dificulta a melhora de vida dessas mulheres. Da invasão soviética em 1979 à invasão dos Estados Unidos em 2001, observa-se que o Afeganistão passou por problemas que aumentaram o número de solicitantes de refúgio ao redor do mundo que, em sua maioria, são mulheres que passaram por violência de diversos tipos.

8 Considerações Finais

Apesar de antiga, a situação dos refugiados ganhou destaque atualmente no sistema internacional e passou a ser uma questão preocupante para líderes de diferentes países e também para milhares de pessoas. Diariamente o fenômeno migratório faz com que homens, mulheres, crianças e famílias se desloquem em

virtude de conflitos, perseguições raciais e religiosas e guerras em busca de uma vida melhor e próspera.

Com o Talibã no poder do Afeganistão, a vida das afegãs tornou-se um verdadeiro caos, o que fez com que muitas desistissem de viver em seu país e buscassem refúgio em outros países do Oriente Médio e do resto do mundo. E mesmo fora do Afeganistão, as mulheres afegãs encontraram inúmeras dificuldades no dia a dia nos campos de refugiados, como diferenças linguísticas, étnicas e culturais. O processo de adaptação além de exaustivo era também desmotivador. Entretanto, constata-se que muitas, depois de um certo período de tempo, conseguiram melhorar de vida por meio de programas locais para a integração e educação de mulheres afegãs, como é o caso da RAWA.

O Afeganistão é o pior lugar no mundo para se nascer mulher. Fugir do regime fundamentalista parecia ser a única forma de sobreviver com direitos e liberdade para as afegãs. Com o ressurgimento do grupo Talibã e com a possibilidade de um novo governo liderado pelos extremistas, o medo e a desconfiança voltaram a crescer. E, em razão das políticas sexistas empregadas pelo grupo, o número de refugiadas deve aumentar.

Portanto, é necessário que o mundo dê atenção especial para os refugiados afegãos, que sofrem por décadas devido às invasões, aos governos corruptos e à ascensão de grupos fundamentalistas. Também faz-se essencial que os organismos internacionais criem políticas de acolhimento para mulheres refugiadas afegãs que, até então, parecem ter sido falhas, já que se até mesmo em territórios nacionais os meios de proteção são falhos, na situação de refúgio a situação feminina passa a ser ainda pior.

Situation of Refugee Women in the 21st Century: The Case of Afghanistan

Abstract: The increase in the migratory flow is a reality for the international system. Refugees are those who find themselves outside their country of origin due to problems that violate their human rights. Afghanistan, a country located in Central Asia, is the owner of one of the most critical situations in the contemporary world, it is the third country that generates the most refugees, with a number of 2.6 million. Among these, we highlight the situation experienced by women under the Taliban regime, who, being

victims of persecution and violations against their basic rights, sought social and individual security through refuge. In this article, a literature review was carried out with the aim of analyzing the importance of refuge and showing the difficulties experienced by Afghan women in refugee camps.

Keywords: Afghanistan; women; refugees; Taliban.

9 Referências

ABRAHAM, Rhea. **The Afghanistan Refugee Crisis: Implications for Pakistan and Iran.** Air Power Journal, Online, vol. 8, no. 3, p. 189-208, Monsoon, 2013. Disponível em: <https://www.academia.edu/6010791/THE_AFGHANISTAN_REFUGEE_CRISIS_Implications_for_Pakistan_and_Iran?auto=download>. Acesso em: 9 jun. 2021.

AFSAR, Shahid; SAMPLES; Chris; WOOD; Thomas. **The Taliban: An Organizational Analysis.** Calhoun: The NPS Institutional Archive DSpace Repository. United States, 2008.

AFGHANISTAN: Health Care for Women Hit by Aid Cuts. **Human Rights Watch.** 6 de maio de 2021. Disponível em: <https://www.hrw.org/news/2021/05/06/afghanistan-health-care-women-hit-aid-cuts>. Acesso em: 10 jun. 2021.

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS (ACNUR). **Mid-Year Trends.** 2020. Disponível em: <https://www.unhcr.org/5fc504d44.pdf>. Acesso em: 25 out. 2021.

BARFIELD, Thomas. **Afghanistan: a cultural and political history.** United States: Princeton University Press, 2010.

BRODSKY, Anne E. **Por Baixo da Burca.** São Paulo: A Senhora, 2003.

DA COSTA, Marli Marlene M.; SCHWINN, Simone Andrea. **Mulheres refugiadas e vulnerabilidade: a dimensão da violência de gênero em situações de refúgio e as estratégias do Acnur no combate a essa violência.** Revista Signos,

Lajeado, ano 37, n. 2, p. 216-234, 2016. Disponível em: <DOI:http://dx.doi.org/10.22410/issn.1983-0378.v37i2a2016.1100>. Acesso em: 12 jun. 2021.

DA SILVA, Vivian Santos. **Al-Qaeda e Estado Islâmico (EI): da franquia ao califado? escalas, redes e territórios.** Geosaberes, Fortaleza, v. 6, n. 2, p. 247-259, 2015. Disponível em: <https://www.redalyc.org/pdf/5528/552856410021.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2021.

DE LEEDE, Seran. **Afghan Women and the Taliban: An Exploratory Assessment.** Netherlands. ICCT: The Hague. 2014. Disponível em: <http://www.icct.nl/app/uploads/download/file/ICCT-Leede-Afghan-Women-and-the-Taliban-April-2014.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2021.NOGUEIRA, João Pontes; MESSARI, Nizar. **Teoria das Relações Internacionais**: Correntes e Debates. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

FERGUSON, Niall. **O horror da guerra: uma provocativa análise da Primeira Guerra Mundial.** São Paulo: Planeta, 2014.

GHULAM, Nadia; ROTGER, Agnès. **O Segredo do Meu Turbante.** 1. ed. Rio de Janeiro: Globo Livros, 2020.

GIDDENS, Anthony. Sociologia. 6. ed. Lisboa: **Fundação Calouste Gulbenkian**, 2008. Disponível em: <https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/3114970/mod_resource/content/1/Anthony_Giddens_Sociologia.pdf>. Acesso em: 5 maio 2021.

GLOBAL RIGHTS. **Living With Violence: A National Report on Domestic Abuse in Afghanistan.** 2008. Disponível em: <https://www.humanitarianresponse.info/sites/www.humanitarianresponse.info/files/documents/files/Living%20with%20Violence%20-%20A%20National%20Report%20on%20Domestic%20Violence%20in%20Afghanistan%2C%20Global%20Rights%2C%202008.pdf>. Acesso em: 25 out. 2021.

HOBSBAWM, Eric. **Era dos extremos: o breve século XX: 1914-1991.** 2. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2019.

MERRIAM, Kathleen H. **Afghan Refugee Women and Their Struggle for Survival.** In: FARR, Grant M.; MERRIAM, John G. Routledge. Afghan Resistance: the politics of survival. 1988. Disponível em: <http://www.afghandata.

org:8080/xmlui/bitstream/handle/azu/4065/azu_acku_pamphlet_hv640_5_a28_h679_1988_w.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 15 jun. 2021.

NAWA, Fariba. **For Afghan Refugee Women, There's No Escape From Violence.** Foreign Policy, 05 de abril de 2019. Disponível em: <https://foreignpolicy.com/2019/04/05/for-afghan-refugee-women-theres-no-escape-from-violence/>. Acesso em: 10 out. 2021.

NORDBERG, Jenny. **As meninas ocultas de Cabul: em busca da resistência secreta no Afeganistão.** São Paulo: Companhia das Letras, 2016.

NYE, Catrin. **O 'pior campo de refugiados do mundo', onde até as crianças tentam o suicídio.** BBC. 2018. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/internacional-45350156>. Acesso em: 13 jun. 2022.

PERDIGÃO, Ana Rita R. **A Participação das Mulheres nos Processos de (re) Construção de Paz: O caso do Afeganistão.** Portugal: Universidade de Coimbra, 2012.

PITA, Agni C. **Direitos Humanos e Direito Internacional dos Refugiados.** In: GEDIEL, José Antônio P.; GODOY, Gabriel G. de. (org.). Refúgio e Hospitalidade. Curitiba: Kairós Edições, 2016.

REARDON, Christopher. **Adolescente afegã sonha em ajudar a reconstruir seu país.** ACNUR. 2020. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/2020/02/21/adolescente-afega-sonha-em-ajudar-a-reconstruir-seu-pais/>. Acesso em: 8 jun. 2021.

REIS, Bruno Cardoso. **Os Estados Unidos e Osama Bin Laden uma década depois: A derrota da Al-Qaida e o fim da unipolaridade?.** Relações Internacionais, 31, p. 33-44. 2011. Disponível em: <http://www.ipri.pt/images/publicacoes/revista_ri/pdf/ri31/n31a03.pdf>. Acesso em: 20 mar. 2021.

RIBEIRO, Natália Soares. **Por trás das burcas de Cabul: Uma análise da condição das mulheres afegãs pela perspectiva do Gênero a partir de "O Livreiro de Cabul".** Vértices, Campos dos Goytacazes, Rio de Janeiro, v. 18, n. 2, p. 193-205, maio/ago. 2016.

RODRIGUES, Viviane M.; SIMÕES, Rafael C. **A construção histórica do direito internacional dos refugiados e a sua integração subnacional: o caso do Estado do Espírito Santo.** In: VASCONCELOS, Flavia N.; BLANC, Manuela V. (org). Reflexões sobre o urbano no Espírito Santo. Vitória: Editora Milfontes, 2018.

ROSSAS, Kenyo Hemerson. **Guerra Soviético-Afegã (1979/1989): decisões políticas e seus reflexos no planejamento estratégico das forças soviéticas.** Orientador Luiz Augusto Rocha do Nascimento. 2018. 26f. Trabalho de Conclusão de Curso de Especialização em História Militar, Universidade do Sul de Santa Catarina. Santa Catarina, 2018. Disponível em: <https://www.riuni.unisul.br/bitstream/handle/12345/5794/Guerra_Soviético-Afegã_Kenyo_Rossas_Esp_Hist_Mil_2018.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 25 fev. 2021.

SAID, Edward W. **Orientalismo: o Oriente como invenção do Ocidente.** 10. ed. São Paulo: Companhia de Bolso, 2020.

SCHWADE, Tiago Ismael. **O desenvolvimento do terrorismo islamita moderno no Afeganistão.** Monografia - Curso de Relações Internacionais, Centro Universitário UNIVATES. Rio Grande do Sul, 2014. Disponível em: <https://www.univates.br/bdu/bitstream/10737/760/1/2014TiagoIsmaelSchwade.pdf>. Acesso em: 5 maio 2021.

SORENSEN, Georg; JACKSON, Robert. **Introdução às Relações Internacionais: teorias e abordagens.** 3. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2016.

TANNER, Stephen. **Afghanistan: a military history from Alexander The Great to the fall of the Taliban.** United States: Da Capo Press, 2002.

UNHCR. Global Appeal: 2021 Update. **United Nations High Commissioner for Refugees**, 2021.

WORLD HEALTH ORGANIZATION, et al. **Trends in maternal mortality 1990 to 2013: estimates by who, unicef, unfpa, world bank group and the united nations population division.** World Health Organization, 2014. Disponível em: <https://www.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/9789241507226_eng.pdf>. Acesso em: 25 out. 2021.

WORLD HEALTH ORGANIZATION, et al. **Trends in maternal mortality 2000 to 2017: estimates by who, unicef, unfpa, world bank group and the united nations population division.** World Health Organization, 2019. Disponível em: <https://www.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/Maternal_mortality_report.pdf>. Acesso em: 25 out. 2021.

EDWARDS, Sebastián. Left Behind: Latin America and the False Promise of Populism. The University of Chicago Press, 2010.

Resenhado por Gabriel Gavanski[1]

Resumo: O presente trabalho trata-se de uma resenha descritiva do livro Left Behind: Latin America and the False Promise of Populism, procurando-se delinear o papel do populismo nos regimes políticos da América Latina e da influência dos Estados Unidos sobre a região. É discorrido sobre a concentração de terras na região, as reformas neoliberais e as particularidades no processo de desenvolvimento econômico e político no Chile, México, Argentina, Venezuela e Brasil. O autor conclui que, em consonância com as experiências históricas, a fragilidade institucional e a falta de continuidade nas agendas reformistas dos Estados explicam, em boa medida, o atraso econômico e político na região.

1 Aluno de Relações Internacionais na Universidade Positivo (UP), Curitiba – PR. E-mail: ggavanski@hotmail.com

1 Introdução

Sebastián Edwards é professor de economia na Universidade da Califórnia em Los Angeles. Nasceu no Chile, fez seu doutorado na Universidade de Chicago e atuou como economista-chefe para a região da América Latina e Caribe no Banco Mundial, além do Banco Interamericano de Desenvolvimento, FMI, OCDE, etc. Seus interesses de pesquisa concentram-se em mercados emergentes, crises cambiais, mercado de capitais, América Latina, política monetária, etc. É também conhecido pela organização do livro ‘’Macroeconomia do Populismo na América Latina” (1989) com Rudiger Dornbusch.

O livro Left Behind: Latin America and the False Promise of Populism foi escrito em 10 capítulos e versa sobre as repetidas experiências populistas adotadas na América Latina, as quais explicam o atraso político e econômico para a região. A obra foi publicada em 2010, estando situada no contexto da crise financeira de 2008. Entretanto, o autor não apresenta os impactos do evento em si para os países por não se caracterizar como escopo da obra.

Nesse sentido, o autor destaca que em experiências populistas, os governantes adotam medidas prometendo melhor bem-estar social que, no entanto, após um curto período transformam-se em alta na inflação, crises cambiais e caos político. Portanto, políticas econômicas populistas invariavelmente fracassam e acabam prejudicando os mais pobres e a classe média — grupo que inicialmente deveria ser beneficiado.

O primeiro capítulo, Latin America The Eternal Land of the Future, o autor enfatiza que o aumento de disparidades na região faz com que a pressão pela imigração ilegal e o tráfico de drogas aumentem em direção aos países ricos. Nesse sentido, é de interesse dos EUA que a América Latina se desenvolva, ao passo que o insucesso da região culminará com a culpa ao capitalismo e a globalização pela população da região pelas mazelas sociais, portanto abrindo espaço para eleição de governantes populistas.

Nesse sentido, Edwards destaca a definição de populismo econômico que ele e o economista Rudiger Dornbusch haviam cunhado como sendo: “uma abordagem da economia que enfatiza a distribuição de renda do crescimento e não leva em conta os riscos de inflação, restrições externas e a reação dos agentes econômicos

a políticas agressivas contra o mercado"[2]. Para o autor, crescimento econômico e o bem-estar social se dão através de três fases de transição: a primeira refere-se ao crescimento da produtividade — essa em que a maioria dos países latino-americanos ficou estagnada —, a segunda refere-se ao fortalecimento institucional e educacional e a terceira refere-se ao acúmulo de capital humano e material.

No segundo capítulo, Latin America's Decline A Long Historical View, Edwards entende que uma combinação entre fatores institucionais históricos seja crível para entender o atraso latino-americano. Assim sendo possível notar características centralizadoras e hierarquizadas em um período pós-independência e não buscar a origem dos males que acometem a região somente no período colonial.

Destaca-se que a distribuição desigual da terra contribuiu para a perpetuação do abuso do poder e das leis em nome de um pequeno grupo. Evidências históricas mostram que na metade do século XIX cerca de 60% dos que viviam no meio rural detinham terras nos EUA, enquanto que na América Latina, em média, somente 5%. O autor rebate a crítica de que haveria uma "maldição" na proximidade geográfica com os EUA, uma vez que as causas do nosso baixo desenvolvimento se devem principalmente aos fatores internos: governos locais despóticos conhecidos por caudillos, políticos provincianos e milicianos.

No capítulo 3, From the Alliance for Progress to the Washington Consensus, é discutido sobre o período da década de 60 até os anos 90. A Aliança pelo Progresso objetivava melhor distribuição de renda, controle inflacionário, expansão do sistema educacional e reforma agrária. O comprometimento com as reformas ficou aquém do esperado e a morte de Kennedy consolidou o recuo americano na diminuição do orçamento destinado para os latinos.

Edwards aponta um estudo em que países que passaram por crises cambiais — recorrentes nas décadas de 80 e 90 — terão uma renda per capta 18% menor que os países que não as tiveram. Um outro padrão encontrado na América Latina era o financiamento a partir da impressão de dinheiro que, invariavelmente, acabava em inflação acelerada, perda de competitividade das exportações e diminuição de reservas mantidas pelos bancos centrais. Em última instância o FMI cedia

2 "an approach to economics that emphises growth income distribution and desempashises the risks of inflation, external constraints, and the reaction of economic agents to agressive nonmarket policies." (EDWARDS; DORNBUSCH, p. 7).

empréstimos, e o ciclo de endividamento era novamente iniciado até a mudança de padrões cambiais.

Em 1989 foi lançado o Plano Brady, que ficou conhecido por Consenso de Washington. E tinha o objetivo de modernizar os países comprometidos a adotarem políticas de balanço fiscal, gastos públicos para a redução da pobreza, reforma tributária, evitarem a artificialização das moedas, diminuição de barreiras de importação, privatização de empresas públicas, proteção dos direitos de propriedade. O termo "Consenso de Washington" ganhou vida própria, mesmo não sendo oficialmente patrocinado pelo governo americano, FMI ou Banco Mundial. Na prática ocorreu que sem uma regulação institucional dos direitos de propriedade e políticas de competição, em muitos casos, monopólios de empresas estatais foram substituídos por monopólios privados.

No capítulo 4, Fractured Liberalism Latin America's Incomplete Reforms, o autor destaca que não importa se as distorções econômicas são minimizadas, mas sim se elas são realmente implementadas para facilitar os desafios enfrentados pelas empresas e indivíduos. Nesse sentido, reformas incompletas acabam por reduzir o apoio popular tão fundamental para sua continuidade. Na região, em geral, as reformas tiveram pouca continuidade no decorrer dos governos e baixo apelo popular.

Edwards ainda destaca que as instituições devem reduzir os custos de transação — custos não necessariamente econômicos, como, por exemplo, o cumprimento da lei e proteção dos direitos de propriedade — para que os indivíduos e as empresas se dediquem à inovação e a produtividade e não preocupando-se com outros problemas que não relacionados ao ofício. Ademais, é exposto o estudo de Andrey Shleifer da Universidade de Harvard, que relaciona o sistema legal ao desenvolvimento dos países. Portanto, o sistema commom law enfatiza a proteção aos direitos de propriedade, enquanto que o sistema "civil law" repousa sob maior regulação e os governos protegem menos os direitos de propriedade, sendo esse último amplamente adotado pelos latino-americanos.

No capítulo 5, Chile, Latin America's Brightest Star; o autor enfatiza que os primeiros anos das reformas no país foram marcados pelo controle da mobilidade do capital em um período de alta inflação e câmbio fixo. Ainda, durante a década

de 90, a valorização artificial foi contida com depósitos de parte do capital no banco central para desencorajar movimentos especulativos.

Mesmo reticente de início, a visão dos Chicago Boys foi sendo dominante aos poucos. Para o autor, um dos destaques na experiência chilena foi a continuidade da agenda pró-mercado mesmo em governos céticos a respeito de um desenvolvimento pautado nos mercados e na integração com o restante do mundo. Ademais, o Estado chileno atua através de subsídio e suporte para desenvolvimento tecnológico — como no caso da Fundación Chile. No entanto, sem a "escolha dos vencedores" como em políticas industriais anteriormente adotadas na América Latina. Além disso, as instituições são fortes o suficiente para conter monopólios públicos ou privados, como é o caso do Tribunal de Defesa da Livre Competição.

No capítulo 6, So Far from God: Mexico's Tequila Crisis of 1994, destaca-se a elevada dívida externa, crescente déficit público e utilização do câmbio fixo no México por um considerável período de duração. A dificuldade em reverter esse quadro era implementar reformas austeras sem perder o apoio popular, portanto razões de natureza política e não econômica. Além do mais, o ambiente político mexicano chama a atenção: depois de 70 anos mudaria o partido político — o PPR — que por tanto tempo governava o país. Problemas como fraude eleitoral, assassinato e sequestros de políticos foram relativamente comuns na história recente mexicana.

No capítulo 7, The Mother of All Crises: Argentina, 2001-2002, Edwards apresenta a contribuição do estudo de Kristin Forbes, do MIT, que aponta que entre 1824 a 1999 a Argentina passou 26% do período em inadimplência e/ou reestruturação da dívida. Já no começo dos anos 2000 a Argentina tinha moeda sobrevalorizada que limitava a competitividade das exportações, grandes e crescentes déficits fiscais — oriundos majoritariamente das províncias —, legislação inflexível no mercado de trabalho e baixo grau de abertura da economia. Em 2001 foi imposto o congelamento de depósitos nos bancos e a imediata suspensão de ajuda por parte do FMI. A Lei de Conversibilidade que fixava o peso ao dólar e ao euro foi extinta, o peso foi altamente desvalorizado em um curto período.

Com o período de Néstor e Cristina Kirchner a Argentina ainda contou com baixo investimento estrangeiro, blackouts no setor elétrico e gás e políticas tendendo ao nacionalismo. Um aspecto crítico foi a política de exportação em

que as taxas eram altas — chegando a 20% em alguns produtos — e distorcivas. A taxação das exportações constituía uma maneira de aumentar a arrecadação e os gastos públicos, no entanto, descontentava principalmente os ruralistas que viram um declínio de renda. Em 2007 com o aumento das pressões inflacionárias, o governo alegou falha nos índices de inflação e substituiu alguns funcionários através de indicações políticas para manipulação dos dados.

No capítulo 8, Populism, Neopopulism, and Inequality in the New Century, o autor detalha os 4 estágios das políticas populistas: o primeiro é marcado pelo crescimento acelerado de curto-prazo, inflação controlada e aumento real dos salários; o segundo é a falta de reservas internacionais que foram gastas no passado recente. No entanto, os salários ainda permanecem estáveis graças a ajustes automáticos ou ao aumento legal pelo governo. O terceiro estágio é o marcado pela escassez de bens, forte aceleração na inflação e fuga de capital. A população passa a adotar outra moeda, o déficit fiscal do governo aumenta pela menor arrecadação de impostos e dos custos advindos de subsídios. No quarto estágio, os mais pobres — os quais seriam beneficiados pelas novas políticas econômicas — acabam ficando em situação inferior àquela anterior. Por fim, grande revolta política toma conta e os governos podem ser substituídos até mesmo pelo uso da violência.

O autor caracteriza o neopopulismo, em contraste com o tradicional populismo político, como líderes eleitos democraticamente, os quais denunciam a perda de identidade nacional pelo avanço de bens e serviços estrangeiros. Vale destacar que sua definição de "regimes populistas" ou "neopopulistas" é enraizada em um sentido mais restrito do termo, em que o autor acaba por não discorrer de forma mais extensa. Ademais, na prática, estes líderes neopopulistas caracterizam-se por tomarem medidas econômicas de controle da mobilidade de capital estrangeiro em favor do redirecionamento da renda para grupos específicos. A nacionalização de empresas estrangeiras é historicamente característica na Argentina, Bolívia e Venezuela.

Edwards discorda da posição de que a desigualdade na América Latina advém do neoliberalismo e das reformas do Consenso de Washington, uma vez que os maiores níveis de desigualdade de renda foram registrados antes desses eventos. Ele acrescenta que sob certas circunstâncias há evidências de que os países obtiveram ganhos com o comércio internacional, crescendo em uma taxa acima do

contrafactual (ou seja, do que se esperaria caso tivessem se isolado dos mercados globais).

Ao elencar a educação como sendo uma das causas para o subdesenvolvimento da América Latina, o autor destaca que a falta de acesso à educação não é o principal motivo, mas sim a falta de aprendizado efetivo. Em índices internacionais de educação, o Chile aparece em primeiro — apesar de ainda distante dos países desenvolvidos —, seguido de Uruguai e México mais adiante. Na Argentina, por exemplo, incentivos foram feitos para transferir recursos às províncias que demonstrassem o cumprimento de reformas educacionais. Nesse sentido, recursos extras eram destinados para o incentivo de professores bem avaliados, ou seja, uma forma de incentivo aos profissionais e ao mesmo tempo que estivesse de acordo com a proposta das reformas. No entanto, a iniciativa acabou por degringolar e sem efeitos práticos positivos.

Outro ponto abordado refere-se ao aspecto constitucional na América Latina, uma vez que são documentos incompletos, extremamente extensos e sujeitos a mudanças constantes. Nesse sentido, do ponto de vista econômico a estabilidade é reduzida pela menor previsibilidade para os agentes — especialmente empresários e investidores —, dado que as regras do jogo estão em constante mudanças, sobretudo por motivações políticas para subverter os processos democráticos em consolidação. Portanto, o "novo constitucionalismo latino-americano", como o autor designa, é ideal para o florescimento de históricos episódios de autoritarismo e populismo.

Ademais, a visão de que a constituição deva ser um longo documento que detalha cada aspecto da vida social é contrastada pelo autor com a ideia minimalista de que o documento deve garantir direitos individuais fundamentais para que não haja a tentação dos governos em suplantar as garantias fundamentais da dignidade da pessoa humana. Ou seja, a constituição deve proteger a sociedade contra as fraquezas e as tentações em se cair nos próprios costumes históricos autoritários como enfatizado nessas linhas por Cass Sunstein, professor de Direito Constitucional em Harvard.

No capítulo 9, Chavez's Challenge and Lula's Response, ao abordar sobre a Venezuela destaca-se que enquanto o restante da América Latina passava por regimes militares, o país havia sucessivos governos democráticos. No entanto, nas décadas seguintes a economia havia degringolado pela adoção de projetos

ineficientes e elevado déficit público — chegando até 14% do PIB. Com a década de 90, o desrespeito à disciplina fiscal e monetária levou a adoção de controle e congelamento de preços. Com isso, a escassez de bens e o descontentamento da população foi generalizado.

Com a eleição de Chávez em 1998, a constituição que alterou o nome oficial para "República Bolivariana da Venezuela" foi introduzida. Os programas sociais foram adotados com objetivos políticos, conhecido como clientelismo pelos cientistas políticos. Essa tese é corroborada pelo estudo de Chang Tai Hsieh e seus colegas da Universidade da Califórnia, em que os apoiadores de Chávez facilmente conseguiam cargos públicos depois de referendos, enquanto os opositores iriam para o setor privado. Ainda apesar da ausência de substanciais políticas públicas anteriores à Chávez, a efetividade dos programas sociais foi modesta se comparada a outros países.

No mesmo capítulo Edwards destaca a ausência de populismo no começo do governo Lula, o que seria de se esperar dado o histórico brasileiro com o período de Vargas e da ditadura militar. Ainda cita o papel de Fernando Henrique Cardoso de que mesmo adepto da teoria da dependência, optou pragmaticamente pelo plano de estabilização e abertura comercial. Ao abordar sobre Lula, fala-se sobre a continuidade da estabilidade de preços e dos programas sociais visando combater a pobreza. O alcance do programa Bolsa Família era substancial, sendo que 94% do montante era destinado aos 40% mais pobres. O autor destaca com otimismo remedido o que seria o Brasil até 2050, ressaltando os grandes desafios dos países emergentes a partir de 2010. Portanto, a análise pontual dos países supracitados não discorre sobre a influência do contexto internacional e seu impacto político-econômico local. Mas sim, Edwards atribui grande peso às variáveis institucionais domésticas dos países.

No último capítulo, A Three-Speed Latin America for the Twenty-first Century, ressalta-se a preocupação com o fortalecimento das instituições uma vez que pouco avanço, em geral, foi feito na América Latina. A questão das drogas suscita a discussão de que em lugares onde a economia fraqueja, há espaço para a informalidade e atividades criminosas. O problema das drogas se mostra ainda um entrave para muitos países latino-americanos, mas também para os EUA.

Para além da recuperação econômica da crise de 2008 — o livro foi escrito em 2010 —, Edwards traça alguns cenários para o futuro da América Latina que, em geral, não são otimistas. Na sua visão, possivelmente países como Venezuela, Equador, Bolívia serão os primeiros que possivelmente caiam na armadilha populista. Um segundo grupo serão os países que não cairão em experiências populistas, mas também não irão implementar políticas de competição e aumento de produtividade. Nesses países a inflação será controlada e a economia não irá colapsar, entretanto a performance de crescimento será minguada, sendo o Brasil enquadrado neste grupo. E por fim, um terceiro grupo de países terão destaque ao lado do Chile, com a possibilidade de Peru, Colômbia e Costa Rica entrarem para esse caminho.

EDWARDS, Sebastián. Left Behind: Latin America and the False Promise of Populism. The University of Chicago Press, 2010.

Abstract: The present work is a descriptive review of the book Left Behind: Latin America and the False Promise of Populism, seeking to outline the role of populism in political regimes in Latin America and the influence of the United States on the region. It discusses the concentration of land in the region, the neoliberal reforms and the particularities in the process of economic and political development in Chile, Mexico, Argentina, Venezuela and Brazil. The author concludes that, in line with historical experiences, institutional fragility and the lack of continuity in the reformist agendas of the States explain, to a large extent, the economic and political backwardness in the region.

Referências:

EDWARDS, Sebastián. **Left Behind: Latin America and the False Promise of Populism**. Chicago: The University of Chicago Press, 2010.

EDWARDS, Sebastían (org.); DORNBUSCH, Rudiger (org.). **The Macroeconomics of Populism in Latin America**. Chicago: The University of Chicago Press, 1992.