

COLEÇÃO DESAFIOS GLOBAIS

Volume 6 | Índico



Aziz Tuffi Saliba
Dawisson Belém Lopes
Eduardo Bastianetto
Organizadores

(EDITORAufmg)



COLEÇÃO DESAFIOS GLOBAIS

Volume 6 | Índico

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
REITORA Sandra Regina Goulart Almeida
VICE-REITOR Alessandro Fernandes Moreira

EDITORIA UFMG
DIRETOR Flavio de Lemos Carsalade
VICE-DIRETORA Camila Figueiredo

Flavio de Lemos Carsalade (PRESIDENTE)
Ana Carina Utsch Terra
Antônio de Pinho Marques Júnior
Antônio Luiz Pinho Ribeiro
Camila Figueiredo
Carla Viana Coscarelli
Cássio Eduardo Viana Hissa
César Geraldo Guimarães
Eduardo da Motta e Albuquerque
Élder Antônio Sousa e Paiva
Helena Lopes da Silva
João André Alves Lança
João Antônio de Paula
José Luiz Borges Horta
Lira Córdova
Maria Alice de Lima Gomes Nogueira
Maria de Fátima Cardoso Gomes
Renato Alves Ribeiro Neto
Ricardo Hiroshi Caldeira Takahashi
Rodrigo Patto Sá Motta
Sergio Alcides Pereira do Amaral
Sônia Micussi Simões

COLEÇÃO DESAFIOS GLOBAIS

Volume 6 | Índice

Aziz Tuffi Saliba
Dawisson Belém Lopes
Eduardo Bastianetto
Organizadores

(EDITORAufmg)

© 2021, Os organizadores
© 2021, Editora UFMG

Este livro, ou parte dele, não pode ser reproduzido por qualquer meio sem autorização escrita do Editor.

Índico / Aziz Tuffi Saliba, Dawisson Belém Lopes, Eduardo Bastianetto, organizadores. - Belo Horizonte : Editora UFMG, 2021.

326p. : il. (Desafios globais; 6)

Inclui bibliografia.

ISBN: 978-65-5858-025-6

ISBN digital: 978-65-5858-019-5

1. Índico, Oceano, Região – História. 2. Índico, Oceano, Região – Condições sociais 3. Índico, Oceano, Região – Política e governo. I. Saliba, Aziz Tuffi. II. Lopes, Dawisson E. Belém. III. Bastianetto, Eduardo, 1979-. IV. Série.

CDD: 969

CDU: 94(699)

Ficha catalográfica elaborada por Vilma Carvalho de Souza – Bibliotecária
- CRB-6/1390

COORDENAÇÃO EDITORIAL Jerônimo Coelho

DIREITOS AUTORAIS Anne Caroline Silva

ASSISTÊNCIA EDITORIAL Eliane Sousa

ORGANIZAÇÃO DE MANUSCRITOS Thatiana Marques dos Santos, Luciana Fiúza de Souza, Théo Soares de Carvalho e Débora Evelyn da Conceição

PREPARAÇÃO DE TEXTOS Anderson Freitas

PROJETO GRÁFICO Giovanni Barbosa

FORMATAÇÃO E MONTAGEM DE CAPA Giovanni Barbosa

PRODUÇÃO GRÁFICA Warren Marilac

EDITORA UFMG

Av. Antônio Carlos, 6.627 – CAD II/Bloco III

Campus Pampulha – 31270-901 – Belo Horizonte/MG

Tel: + 55 31 3409-4650 – www.editoraufmg.com.br – editora@ufmg.br

SUMÁRIO

Prefácio	9
<i>Sandra Goulart Almeida</i>	
Introdução	13
<i>Dawisson Belém Lopes</i>	
<i>Eduardo Bastianetto</i>	
<i>Aziz Tuffi Saliba</i>	
1. A importância da Ayurveda para a saúde no mundo contemporâneo	27
<i>Ana Maria de Araújo Rodrigues</i>	
2. Câncer de boca: aspectos atuais no Brasil e na Índia	53
<i>Felipe Paiva Fonseca</i>	
<i>Raghu Radhakrishnan</i>	
<i>Bruno Augusto Benevenuto de Andrade</i>	
<i>Ricardo Santiago Gomez</i>	
3. As viúvas exiladas da Índia: a morte é o vestido que elas vestem	67
<i>Showkat Shafi</i>	

4. A nova desordem mundial e o imperativo indiano	91
<i>Shashi Tharoor</i> <i>Samir Saran</i>	
5. Índia à beira da mudança tecnológica	99
<i>Archana Shivan</i> <i>Perna Mukharya</i>	
6. Índia e tecnologia: desafios no contexto da segurança nacional	125
<i>Rajeswari Pillai Rajagopalan</i>	
7. A busca da Índia por uma Convenção Global de Combate ao Terrorismo: uma visão geral das respostas regionais e desafios recorrentes	149
<i>Shruti Pandalai</i>	
8. A questão curda: razões históricas e conflitos presentes	169
<i>Monique Sochaczewski</i> <i>Tiago Duarte Dias</i>	
9. A política externa de Benjamin Netanyahu: uma década de sionismo e populismo em Israel	195
<i>Guilherme Casarões</i> <i>David Magalhães</i>	

10. Notas analíticas sobre o engajamento estratégico dos EUA no Oriente Médio: Irã, Turquia e a segurança regional	229
<i>Hussein Kalout</i>	
11. Conselho de Cooperação do Golfo e política autoritária de proteção: a busca por um resultado explicativo durante a Primavera Árabe	243
<i>João Paulo Ferraz Oliveira</i>	
<i>Dawisson Belém Lopes</i>	
12. Reflexões sobre a jurisdição contenciosa da Corte Árabe de Direitos Humanos	291
<i>Mariana Ferreira da Silva</i>	
<i>Lucas Carlos Lima</i>	
Sobre os autores	321

PREFÁCIO

A compreensão dos tempos presentes tem demandado de cada um e de cada uma de nós um enorme esforço. O mundo ora impõe desafios inéditos, numa escala efetivamente global, em toda a sua densidade e premência. Para dar conta de tudo, não há fórmula melhor do que a cooperação acadêmica e científica internacional. Afinal, não há reflexão individual que supere a coletiva.

A Diretoria de Relações Internacionais (DRI) da Universidade Federal de Minas Gerais, em parceria com a Editora da UFMG, organizou a Coleção Desafios Globais, a qual pretende debater, por meio de seus seis tomos e mais de duas mil páginas, as diferentes macrorregiões do planeta atualmente contempladas pelos Centros de Estudos Regionais da UFMG, ligados à DRI – África, América do Norte, América Latina, Ásia-Pacífico, Europa e Índico.

A proposta editorial da Coleção consiste, fundamentalmente, em fazer discussão adensada e plural de alguns dos principais problemas contemporâneos enfrentados pela humanidade, valendo-se da *expertise* instalada, por intermédio dos inovadores Centros de Estudos Regionais, tanto na UFMG quanto em suas mais de 450 instituições parceiras em 60 países ao redor do mundo. As contribuições autorais estão organizadas em seis áreas temáticas, quais sejam: (I) Sustentabilidade, (II) Saúde e

Bem-Estar, (III) Direitos Humanos, (IV) Novas Tecnologias e Fronteiras da Ciência, (V) Instituições, Governança e Regulação, (VI) Educação, Cultura e Arte.

Cada livro da Coleção volta-se para uma geografia específica e cobre tentativamente os domínios elencados. O alcance praticamente universal e a comparabilidade entre os tópicos abordados estarão assegurados pelo conjunto dos seis volumes. Outra preocupação editorial foi o contexto: os estudos de caso, as comparações entre as análises apresentadas e as leituras sistêmicas ancoram-se, invariavelmente, nas suas respectivas regiões de pertencimento. Não há capítulo que deixe de explorar as conexões entre assuntos e lugares.

Ao todo, mais de 130 autores, provenientes de mais de 30 nações, em todos os quadrantes da Terra, emprestaram seus conhecimentos e perícia técnica para a confecção desta obra coletiva. A panóplia de matérias vai de gestão de resíduos sólidos e segurança alimentar na África até a situação dos direitos humanos e os rápidos avanços tecnológicos no Índico, passando pela crise da saúde pública nas Américas, por sustentabilidade ambiental e liberdade de imprensa na Ásia-Pacífico, e pela xenofobia e a ascensão da extrema direita na Europa.

Trata-se de um farto banquete intelectual para acadêmicos e tomadores de decisão. O perfil variado dos colaboradores da Coleção permite ver, lado a lado, professores, pesquisadores, gestores públicos e privados, políticos de carreira e ativistas sociais de múltiplas orientações. Temas de elevado apelo, cuja relevância não pode ser subestimada, foram incluídos nesta coletânea. Chamam-me a atenção, em particular, os capítulos sobre educação e cultura, no Brasil e no mundo – campo temático a que estou fortemente vinculada, seja por compromisso profissional e senso de dever, seja por afeto e interesse de pesquisa.

O mais importante a notar, para além do que já foi expresso, é o papel de liderança reiteradamente desempenhado pela

UFMG, ao trazer uma arguta e aprofundada abordagem, sob um viés comparado, em momento especialmente duro no cenário internacional. A Universidade não se furtou, uma vez mais, a cumprir sua responsabilidade social. Numa encruzilhada histórica decisiva, em que somos acometidos por ameaças existenciais e instados a pensar e agir rapidamente, a comunidade da UFMG esteve à altura das expectativas nela depositadas, assumindo para si, com prontidão, a missão de mostrar o caminho à frente. O corpo de escritos que conforma a Coleção Desafios Globais é a instanciamento desse esforço para compreender o vasto mundo que nos rodeia e sua inerente complexidade. O resultado admirável pode ser conferido nas páginas que se seguem.

Registre-se, por fim, que a obra acadêmica reflete, com acurácia, a força dos milhares de estudantes, professores, pesquisadores, servidores técnico-administrativos em educação e colaboradores que integram os quadros da UFMG, bem como de nossos parceiros e parceiras, brasileiros e estrangeiros, em Minas Gerais, no Brasil, nas Américas, em todo o mundo, que não estão formalmente atrelados à UFMG.

Somos gratos a todos e todas que contribuíram de forma célebre e articulada para a concretização deste projeto, que se reveste de especial importância como espaço de pensamento crítico sobre os muitos e multifários desafios globais, em um contexto tão incerto e adverso.

Sandra Goulart Almeida
Reitora da UFMG

INTRODUÇÃO

Dawisson Belém Lopes

Eduardo Bastianetto

Aziz Tuffi Saliba

A noção de região admite manifestações empíricas as mais diversas. Etimologicamente derivado do latim *regio* (real, realeza), o termo faz alusão remota aos limites de um reino, isto é, à demarcação territorial da área sob jurisdição deste ou daquele soberano. As fronteiras de um reino são o fruto de operações políticas prévias – o desbravamento, a ocupação, as lutas sucedâneas, a negociação entre as partes, a delimitação formal, a paz que se segue. Não é muito diferente com as regiões estabelecidas (BOURDIEU, 1989).

Se concebemos região como espaço de fluxos humanos, econômicos e ideacionais, que pode ou não ser contíguo, mas que indiscutivelmente conecta e afeta reciprocamente as pessoas, há margem para tratar o Índico como unidade regional. Mas convém assinalar: não apenas nos referimos, nos limites desta coletânea, ao que seja banhado pelo oceano *per se* e suas reentrâncias, senão também às linhas de força que se projetam sobre o continente, deixando para trás a maritimidade e alcançando os enclaves mediterrâneos.

A referência territorial imediata para o Índico é o Sul da Ásia, conceito geográfico que usualmente cobre Bangladesh, Butão,

Índia, Maldivas, Mianmar, Nepal e Paquistão. O subcontinente indiano é berço de três das maiores religiões da Terra – hinduísmo, budismo e sikhismo – e de outras contribuições preciosas para a humanidade, da gastronomia e prática espiritual à arquitetura e matemática. Apesar da vocação pacifista de alguns de seus principais líderes históricos (Mahatma Gandhi e Madre Teresa de Calcutá, dentre tantos outros), é uma porção do mundo infestada por violência, tendo testemunhado diversas guerras e hospedado focos de tensão no curso do século XX e início do século XXI.

O Índico, não obstante, também alcança o Oriente Médio, quer no sentido literal, de oceano que se encontra com o mar Árábico, quer no entendimento mais amplo, de espaço de fluxos. Nessa dupla acepção, países como Afeganistão, Arábia Saudita, Bahrein, Catar, Emirados Árabes Unidos, Iêmen, Irã, Iraque, Israel, Jordânia, Kuwait, Líbano, Omã, Síria e Turquia também estariam perfeitamente contemplados pelo enquadramento regional. Uma extensão da categoria permitiria abraçar até mesmo a Ásia Central – Cazaquistão, Uzbequistão, Turcomenistão, Tadjiquistão e Quirguistão – com base em critérios de cultura e comportamento. Estamos também a tratar, afinal, de uma ampla faixa do Islã, onde a religião muçulmana penetra e se faz hegemônica.¹

O Grande Índico como lugar de confluências

Os cristãos conheceram os muçulmanos quando estes últimos exerciam o papel de conquistadores. O Islã teve uma gênese desprezível, sob o profeta Muhammad, a quem Alah teria revelado o mistério da salvação. Um exame das poucas fontes

¹ Em evento público realizado em 3 de setembro de 2020, o ministro das Relações Exteriores da Índia, Subrahmanyam Jaishankar, referiu-se aos países do Golfo Pérsico como “vizinhança expandida” da Índia. A definição vai ao encontro da noção aqui esposada. Vídeo disponível em <https://www.youtube.com/watch?v=SPARyx1Xj90>, acessado em 30 de outubro de 2020.

históricas que nos restam daqueles tempos deixa mais ou menos evidente que Muhammad, o Mensageiro, não buscou fundar uma religião – ao menos, não no sentido institucional, que se associa ao verbete contemporaneamente. Seus seguidores tomaram para si a missão de fazer expandir a confissão muçulmana.

No ano 635 da Era Cristã, após alguns ataques esparsos na Síria e na Palestina, os muçulmanos conseguiram capturar a cidade de Damasco. No ano seguinte, a Síria e a Palestina tombaram, ficando integralmente aos seus pés. Em 638, foi a vez de Jerusalém. Logo na sequência, a Cesareia havia sido tomada. Ctesifonte, capital do império persa, foi arrebatada em 637. A partir de 640, a atenção dos muçulmanos se voltou para as riquezas dos egípcios. E assim se deixaram levar, como num jogo de dominó: Alexandria, em 642; Trípoli, em 643; Tunísia, em 670; a costa do Marrocos, em 681; Cartago, em 698; a Espanha, a partir de 711. Em 718, toda a Península Ibérica estava nas mãos de novos senhores. A essa altura, exércitos muçulmanos no Oriente cercavam a capital imperial, Constantinopla. Num instante, os conquistadores da Espanha já avançavam sobre a Gália francesa. O Dar al-Islam – as terras onde a fé islâmica é observada e a lei islâmica prevalece – havia se estendido por toda a extensão do globo terrestre, literalmente. O árabe era a língua do governo e do comércio, assim como a da fé, preponderante do Atlântico à Ásia Central (FLETCHER, 2004).

Entre os anos 750 e 1000, interações houve entre a cristandade e o Islã. Algumas, violentas e destrutivas; outras, harmoniosas e frutíferas. Diz-se que, por volta de 800 d.C, em um aceno diplomático, o imperador abácida teria presenteado o seu homólogo europeu com um exótico elefante – símbolo maior da autoridade e do respeito. À época, o Dar al-Islam era um mundo de cidades ligadas por comércio regular; já a economia do Ocidente, predominantemente agrária. O Estado franco, sob o lendário Carlos Magno (768-814), era vasto e poderoso, mas, comparado

ao império abácida, governado por seu contemporâneo Harun ar-Rashid, “era como um peixinho diante de uma baleia” (FLETCHER, 2004, p. 70).

A este propósito, o historiador belga Henri Pirenne, ao avaliar a transição da ordem romana para a medieval, apresenta uma tese interessante. Pirenne argumenta que os constantes e expressivos avanços muçulmanos pelo Mediterrâneo – e a exclusão econômica que tais avanços acarretavam – foi o que levou os europeus a se fecharem em torno de si. Fechado o acesso à economia urbanizada do Sul, tomou forma uma cultura europeia ocidental “subdesenvolvida”, rural e feudal, cujo paradigma é o reino dos francos. Em famoso aforismo, Pirenne sentenciou: “é correto dizer que, sem Maomé, Carlos Magno não teria existido” (cf. FLETCHER, 2004, p. 71).

A Europa das 95 teses de Lutero é um outro continente. As artes do comércio, da navegação e da guerra já se encontravam bem desenvolvidas. O homem do Renascimento deixa de ser ptolemaico; passa a ser copernicano. Está no centro do universo. O secularismo é o que lhe resta. Desde então, muito se tem discutido sobre a coexistência de dois conceitos, antes naturalmente superpostos, quais sejam: Ocidente e cristandade. Expressões sinônimas ou disjuntivas? Se a superposição dos dois verbetes não parece tão natural como dantes, tampouco seria razoável um descolamento conceitual radical – como aquele imaginado por Hans Blumenberg (1983), segundo quem a noção de cristandade é irremediavelmente ferida com a emergência do secularismo. A tese da “equivalência” entre Ocidente e cristandade é perigosa, porque toma a via da hermenêutica circular, o que implicaria a possibilidade – eivada de a-historicismo – das rupturas absolutas; de um Ocidente totalmente secularizado a partir de Lutero, do totalmente novo. O Ocidente “reformado”, conquanto cada vez mais secularizado, não abandona o cristianismo.

A influência cristã na constituição ocidental é inescapável, já percebia Novalis. O poeta alemão acreditava que a ideia de “Europa dos Estados” nunca passara de um projeto dos românticos, vez que o fundamento da unidade europeia – alegadamente, a tradição judaico-cristã – não se podia conter dentro das fronteiras estatais. O Ocidente parece ter abandonado, sim, como traço inerente e distintivo, um certo tipo de cristianismo integralista. A esse respeito, Gianni Vattimo (2004, p. 99) sugere:

[...] a secularização do cristianismo é também aquela abertura para outros mundos [...] A secularização é, ainda, o enfraquecimento do sentido da realidade que se produz nas ciências que estudam entidades cada vez mais inconciliáveis com as coisas de nossa experiência cotidiana.

A secularização ocidental seria, para Vattimo, um fruto inesperado do reiterado intercuro entre religiões e cosmovisões – acontecido com alguma frequência, mas não exclusivamente, às margens do Índico.

Não obstante, as linhas escritas pelo Nobel da Literatura, Sir V. S. Naipaul (1997), em expedição entre os fiéis muçulmanos de Irã, Paquistão, Malásia e Indonésia, entre 1979 e 1981, ilustram tendência oposta: a persistência de conexões orgânicas entre religião e política. Ao tratar da Revolução Iraniana, anotou:

[...] o Estado iraniano estava se desintegrando. Quem era de fora conseguia fazer essa relação. Mas o fiel conseguia escamotear esses grandes eventos e manter um separado do outro; e mesmo enquanto se preparava para governar, podia continuar regozijando-se com a vitória para o islã. (NAIPAUL, 1997).

Sobre a bipartição do continente índico e a criação do Estado paquistanês, em 1947:

O Paquistão podia ser contemplado da mesma maneira. Podia ser visto como um país fragmentado, economicamente estagnado, de governo despótico, com sua gente talentosa à beira da histeria. Mas o Paquistão também era o país que fora fundado mais de trinta anos antes como uma pátria para os muçulmanos da Índia e, por isso, devia ser reverenciado como o pioneiro do renascimento islâmico.

Em referência ao Islã propagado por missionários até o sudeste asiático, registrou: “Esse islã é mais do que a velha religião de sua aldeia. O islã que os missionários trazem é uma religião de mudança e triunfo iminentes; chega como parte de um movimento mundial.”

Ao narrar o mundo contemporâneo, o sociólogo inglês Anthony Giddens (1994) fala de certa tendência ao pós-tradicionismo. Pela expressão, o pensador não pretende o fim das tradições, mas, sim, o esvaziamento das tradições não-reflexivas, baseadas em rígidos dogmas de fé. Identifica, contudo, muito especialmente nos países islâmicos, um importante foco de resistência a esse movimento. Segundo Giddens, o fundamentalismo islâmico é uma forma tradicionalista de apego às tradições, em contradistinação às “novas tradições” reflexivas. No bojo do tradicionalismo, o homem não se percebe “homem moderno”, senhor do seu destino. O fundamentalismo é, digamos, a maneira encontrada pelos muçulmanos – termo que, em sua literalidade, quer dizer “obedientes a Alah” – de resistir ao novo, de fazer voltar o tempo em que o Dar al-Islam impressionava e impunha.

Mais um exemplo da confluência entre registros culturais e tempos históricos na região do Índico está associado ao hinduísmo. A religião, que concebe a vida como um ciclo de nascimento, morte e renascimento até que a alma atinja a salvação (*Moksha*), estabelece que o vínculo entre o marido e a mulher transcende o plano terreno, alcançando um total de sete ciclos de vida. Essa crença, quando praticada por uma sociedade predominantemente patriarcal, resulta em um sistema no qual, com a viuvez, a

identidade da mulher deixa de existir. Ela é condenada à tristeza por toda a vida, esperando para se reunir com o marido na próxima encarnação. Consoante a prática milenar ainda difundida no Sul da Ásia, as viúvas hindus são forçadas a deixar suas casas após a morte de seus maridos, perdendo autoridade sobre suas famílias e vivendo em condições materialmente precárias.

Reformadores como Ishwar Chandra Vidyasagar, no século XIX, chegaram a incentivar o novo casamento de viúvas, mas a sociedade não incorporou o movimento. Não é incomum, portanto, em que pese a toda a efervescência econômica e tecnológica dessa parte do mundo, encontrar indivíduos que põem em prática, hoje em dia, a ortodoxia religiosa e demandam dos seus pares igual apego às tradições. O movimento nacionalista hindutva, de fundo religioso, tem inclusive no atual primeiro-ministro da Índia, Narendra Modi, um entusiasta e importante disseminador.²

A realidade contemporânea e seus renovados desafios

Deu-se em Nova Délhi, no dia 16 de janeiro de 2018, como prólogo de uma conferência internacional de alto nível, o emblemático encontro entre dois importantes líderes mundiais do Grande Índico – o primeiro-ministro de Israel, Netanyahu, e o primeiro-ministro da Índia, Narendra Modi. Os dois países aproximaram-se ao longo da década, muito em função de afinidades políticas entre seus mandatários. À ocasião, o chefe de governo do Estado judaico fez um pronunciamento cortante e, em vários sentidos, sintético do *Zeitgeist* que estávamos a sorver. Netanyahu cunhou passagens memoráveis, como a afirmação de que “o poder suave é bom, mas o poder bruto é frequentemente melhor, já que os fracos não sobrevivem”. Ainda que soasse

² Ver o Capítulo 3 desta coletânea.

exagerado para um diálogo civil, aquilo foi por demais eloquente sobre o estado de tensões insuportáveis que marca as relações internacionais contemporâneas (BELEM LOPES, 2018).

Começemos pelo mundo visto desde o Oriente Médio. Centro de um rede bastante capilarizada de fluxos transnacionais, esta zona limítrofe entre Europa, África e Ásia notabiliza-se pelos conflitos de cunho étnico-religioso com raízes profundas (VIGNAL, 2017). Desponta nesse universo a chamada “questão curda” – a falta de um Estado nacional para grupo étnico de milhões de pessoas –, que é antiga e importante em parte considerável da região, nomeadamente a Turquia, a Síria, o Iraque e o Irã. O problema do Curdistão e da identidade curda passou a ganhar tração e maior atenção internacional e nacional com a invasão norte-americana ao Iraque, em 2003, e sua associação eventual com o Estado Islâmico, em 2014.³ O sempiterno conflito israelo-palestino é outro tópico que não sai de moda. Todavia, a guerra de 2008-9 marcou uma dupla virada na dinâmica do enfrentamento. Por um lado, contribuiu para selar o distanciamento – em se tratando de objetivos, retórica e estratégias – entre Hamas, que detinha o controle político de Gaza desde 2007, e Fatah, partido que comandava a Autoridade Palestina desde os Acordos de Oslo, na década de 1990. Por outro, abriu caminho para o retorno – e a perpetuação – de uma direita radical em Israel, representada pela coalizão articulada pelo partido Likud, cuja face mais popular é justamente a de Benjamin Netanyahu.⁴

Os Estados Unidos vêm buscando, ao longo de décadas de engajamento nessa área, dar conta de duas situações específicas, de potencial explosivo e prováveis ramificações em outras partes do mundo. Na qualidade de comandante-em-chefe da maior potência militar, Donald Trump agiu por impulso. Os militares americanos expressaram preocupação com a condução

³ Ver o Capítulo 8 desta coletânea.

⁴ Ver o Capítulo 9 desta coletânea.

do ex-presidente, que não parecia suficientemente paciente para longas e complexas considerações estratégicas. A arquitetura da segurança regional médio-oriental vem se alterando desde 2006 e Trump não entendeu o papel dos EUA no processo. As últimas ações de Washington, em relação a Irã e Turquia, demonstram que o ex-presidente pode ter contribuído para diminuir a capacidade americana de salvaguardar seus interesses na região. Um custo alto ainda não totalmente visível em meio à fumaça das últimas explosões.⁵

Outro ponto da agenda regional é o frágil equilíbrio político, sobretudo na vertente institucional. A chamada Primavera Árabe foi evento de grandes proporções que, no contexto árabe, se assemelha aos movimentos políticos europeus como os de 1848 (Era das Revoluções) e de 1989 (Queda do Muro de Berlim). Mas as revoltas iniciadas em 2010 têm suas peculiaridades. Primeiro, elas exemplificam a clara falta de solidez de regimes antes considerados irremovíveis. Segundo, também representam uma revolta sem líderes fixos e ideologia clara. Terceiro, trouxeram uma dimensão transnacional, com forte atuação das redes sociais e da mídia. E, finalmente, resultaram de uma mobilização da sociedade civil em prol de melhores condições de vida, reclamando reformas democráticas e unificando demandas relacionadas a justiça, liberdade, dignidade e respeito.⁶ Ainda no flanco institucional, a boa notícia sobre toda a faixa de países regida pela Lei Árabe é que, apesar das grandes limitações ao exercício protetivo de direitos humanos verificadas no Estatuto da Corte Árabe de Direitos Humanos, especialmente no comparativo com sistemas ocidentais de promoção de direitos humanos, vem-se diagnosticando a possibilidade de interpretações normativas que dão margem a uma expansão do grau de protetividade inicialmente atribuível à Corte Árabe.⁷

⁵ Ver o Capítulo 10 desta coletânea.

⁶ Ver o Capítulo 11 desta coletânea.

⁷ Ver o Capítulo 12 desta coletânea.

Desde o Sul da Ásia, avistam-se demonstrações de orgulho nacional indiano. O gigante do Índico tem sido retratado como grande potência, acumulando-se razões objetivas para o prognóstico otimista: a Índia hoje supera em quase todas as dimensões os seus concorrentes. A economia vem crescendo em ritmo acelerado, deixando espaço para especulações sobre quem realmente rivalizará com a China a partir de 2050. Índia e EUA investem em parceria cada vez mais forte, para não mencionar as boas relações atuais de Nova Délhi com a União Europeia, o Japão, a Rússia, o Brasil e as principais nações africanas. Observe-se que a Índia explorou habilmente e deu uma conotação francamente positiva a uma característica que outros países consideram um fardo para a formulação de sua política externa: seu enorme eleitorado democrático. Afinal, quando Nova Délhi fala, ela projeta a voz de 1,3 bilhão de cidadãos (PANT, 2019).⁸

O mundo visto a partir do subcontinente indiano acomoda, outrossim, aflições de grande magnitude. Os problemas entre Índia e Paquistão puxam a fila e tornam raras as trocas diplomáticas entre os vizinhos. O tema da Caxemira aparece frequentemente como pomo da discórdia. Trata-se, com boa probabilidade, da zona mais militarizada do mundo hoje, com centenas de milhares de soldados indianos estacionados no território, para não mencionar os homólogos paquistaneses e chineses, sempre à espreita, vigiando a tríplice fronteira. Como consequência direta das manifestações populares, em 2016 a região administrada pela Índia permaneceu sob toque de recolher por sete meses consecutivos, levando escolas, hospitais, bancos e empresas privadas a fecharem suas portas. Apesar de toda a *expertise* atribuída a Délhi no domínio das tecnologias da informação, as conexões de internet ali foram interrompidas dezenas de vezes. Não é surpresa que, de acordo com a organização Médicos Sem Fronteiras, 45% da população local sofram de transtorno mental (BELÉM

⁸ Ver o Capítulo 4 desta coletânea.

LOPES, 2017). A ruptura ocorrida em 2019, com a revogação pelo Congresso da Índia do status constitucional diferenciado, até então desfrutado pelo estado de Jamu e Caxemira – unidade federativa preexistente, ora dividida em dois diferentes estados da União –, só fez aumentar a inquietação no vale de Srinagar.

Os desafios no campo dos direitos humanos não param por aí. Mianmar é *hotspot* no mundo contemporâneo, tendo a vencedora do Nobel Aung San Suu Kyi sido duramente criticada pela comunidade internacional por não lidar adequadamente com a crise humanitária que levou milhares de indivíduos Rohingya a fugir de suas casas e buscar refúgio em outro lugar – sobretudo em Bangladesh. O terrorismo no Sul da Ásia é objeto frequente de debates acalorados e, vez por outra, de tragédias. De modo geral, o regime global de contraterrorismo sofre de três fraquezas inerentes. Primeiro, a falta de consenso universal sobre o que constitui o terrorismo, dificultando a formulação de uma resposta global para o problema; segundo, a ação multilateral costuma ser ineficaz, devido ao escasso cumprimento e à não aplicação dos instrumentos jurídicos e policiais existentes; terceiro, embora as iniciativas de contrarradicalização e desradicalização tenham ganhado alguma atenção ultimamente, seu progresso é insuficiente. As respostas de nações asiáticas a essa ameaça mutante constituem parte importante daquilo que, no Ocidente, ganhou o epíteto de Guerra ao Terror.⁹

Novas tecnologias como inteligência artificial, robótica, aprendizagem de máquinas, reconhecimento facial, hipersônicos e drones, e algumas mais antigas, como a exploração do espaço sideral e a balística, continuarão tendo um impacto significativo nas políticas exteriores do Índico. A maioria das relações de poder hoje são moldadas por competição tecnológica – sendo a competição EUA-China apenas o exemplo mais notório. O efeito geopolítico de novas tecnologias tem se tornado

⁹ Ver o Capítulo 7 desta coletânea.

realidade palpável no Indo-Pacífico, porção densa em potências militares e tecnológicas. Enquanto tecnologias no geral trazem prosperidade e avanços em sociedades, também são, em certas circunstâncias, fonte de competição e de rivalidade crescentes. A mudança de equilíbrio das dinâmicas de poder tem, em regra, tido uma influência maligna na competição tecnológica global, hoje em dia.¹⁰

Nada obstante, é possível fazer o contraponto positivo e notar triunfos em políticas públicas impulsionadas por tecnologia. O Índico também pode ser um lugar para abordagens futurísticas – por que não? Ainda que suscitem controvérsias sobre a privacidade de dados, essas intervenções têm formatado um ecossistema de inovação, dando à luz as *startups* que se tornaram globais e mudaram a face da vida cotidiana, alavancadas pelo advento de diversas soluções tecnológicas de baixo custo.¹¹ Segundo Jayant Sinha, ministro da Aviação Civil da Índia, convém ao país deixar para trás a fase de exportador de bens agrários para desenvolver uma economia complexa baseada em serviços, na qual instrutores de yoga, DJs e médicos estejam cada vez mais presentes nos vilarejos, gerando reflexos econômicos positivos (BELÉM LOPES, 2018). Ora: parte da pujança econômica observável no Sul da Ásia decorre da revalorização de saberes tradicionais e do seu emprego nas atividades diárias da população. A qualidade dos produtos e a mística ao seu redor são responsáveis por um mercado que, além de promover a saúde local, se tornou ativo financeiro desejado por todo o mundo – semelhantemente ao que se dava, no século XIV, no comércio global das especiarias (GILBERT, 2017). A utilização de técnicas milenares, como a medicina Ayurveda, em conjunção com o desenvolvimento tecnológico, como o que se nota na indústria farmacêutica, no setor produtivo audiovisual e também na tecnologia de informação,

¹⁰ Ver o Capítulo 6 desta coletânea.

¹¹ Ver o Capítulo 5 desta coletânea.

colocam o Índico, em geral, e a Índia, em particular, numa posição destacada (BOSE; JALAL, 2018).¹²

Os desafios contemporâneos que se põem para os tomadores de decisão e os analistas do Grande Índico têm neste tomo um mostruário bastante amplo e representativo. Ao longo dos 12 ensaios que vão em sequência, os leitores poderão ser introduzidos e até aprofundar-se em problemas de densidades e historicidades variadas, cobrindo uma faixa territorial vasta. Há, seguramente, tópicos para todos os paladares e inclinações intelectuais.

Referências

- BELÉM LOPES, D. Brazil's Shameful Silence About Kashmir. *The Diplomat*, Tokyo, 16 June 2017.
- BELÉM LOPES, D. The World Seen From India's Raisina Dialogue 2018. *The Diplomat*, Tokyo, 22 Jan. 2018.
- BLUMENBERG, H. *The Legitimacy of the Modern Age*. Cambridge: The MIT Press, 1983.
- BOSE, S.; JALAL, A. *Modern South Asia: History, Culture, Political Economy*. New York: Routledge, 2018.
- BOURDIEU, P. *O poder simbólico*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil; Lisboa: Difel, 1989.
- FLETCHER, R. *A cruz e o crescente*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2004.
- GIDDENS, A. Living in a Post-Traditional Society. In: BECK, U.; GIDDENS, A.; LASH, S. (ed.). *Reflexive Modernization: Politics, Tradition and Aesthetics in the Modern Social Order*. Cambridge: Polity, 1994. p. 56-109.
- GILBERT, M. J. *South Asia in World History*. New York: Oxford University Press, 2017.
- NAIPAUL, V. S. *Entre os fiéis: Irã, Paquistão, Malásia, Indonésia – 1981*. São Paulo: Companhia das Letras, 1997.
- PANT, H. (ed.). *New Directions in India's Foreign Policy: Theory and Praxis*. Cambridge: Cambridge University Press, 2019.

¹² Ver os capítulos 1 e 2 desta coletânea.

VATTIMO, G. *Depois da cristandade*. Rio de Janeiro: Record, 2004.

VIGNAL, L. (ed.). *The Transnational Middle East: People, Places, Borders*. New York: Routledge, 2017.

1. A IMPORTÂNCIA DA AYURVEDA PARA A SAÚDE NO MUNDO CONTEMPORÂNEO

Ana Maria de Araújo Rodrigues

O lugar da Ayurveda na saúde da Índia no século XXI

O século XXI tem sido descrito consensualmente, por sociólogos, economistas, ambientalistas, educadores e historiadores, como um período de profundas mudanças globais. Todas as pessoas e todo o planeta têm sido atingidos por estas mudanças, que também trazem enormes desafios para a saúde humana, animal e da natureza em geral. As mudanças tecnológicas, de comunicação e da informação, diretamente envolvidas neste processo, ajudaram a abrir este século com duas perguntas muito importantes em relação à saúde:

(I) Aonde vai nos levar o alto nível de especialização, de fragmentação, de departamentalização do corpo humano e da saúde que estamos vivenciando agora, indo tão longe no específico, em detrimento da visão de totalidade e de integração?

(II) Como a construção de sistemas de saúde responde à necessidade de totalidade e integração ser humano/natureza tão necessária agora, no século XXI?

O relatório *Rastreamento da Cobertura Universal em Saúde* da Organização Mundial de Saúde (OMS) de 2017¹ revelou que pelo menos metade da população mundial ainda não tem acesso a serviços essenciais de saúde (WHO, 2017). Além disso, 800 milhões de pessoas gastam mais de 10% de seu orçamento familiar em cuidados de saúde, e cerca de 100 milhões são empurradas para a pobreza extrema a cada ano por causa de despesas extras de saúde (WHO, 2017).

De acordo com o relatório, a Cobertura Universal em Saúde (UHC, na sigla em inglês) significa “que todas as pessoas possam obter os serviços de saúde de que necessitam, sem sofrer dificuldades financeiras”. E que

UHC significa ainda mais do que isto: é um investimento no capital humano e um impulso fundamental para o desenvolvimento e crescimento econômico sustentável e inclusivo. É uma maneira de apoiar as pessoas para que possam alcançar seu potencial pleno e realizar suas aspirações (WHO, 2017).²

O relatório aponta que os dados revelaram grandes lacunas que podem ser preenchidas e sanadas, aumentando o acesso das pessoas aos serviços essenciais de saúde. O Grupo Banco Mundial

¹ Em 2007, a OMS começou o International Health Partnership (IHP+), uma parceria internacional cujo objetivo era melhorar a cooperação e desenvolvimento efetivo em saúde, para alcançar os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio. Em 2016, IHP+ foi transformado em Universal Health Coverage (UHC) 2030 para responder à questão da saúde no plano dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), expandindo o alcance para incluir o fortalecimento dos sistemas de saúde (SHS), para se alcançar uma cobertura mundial de saúde (UHC 2030, [2016]).

² São minhas as traduções de citação em língua estrangeira feitas neste capítulo.

e a OMS estão engajados em trabalhar com os países-membros neste sentido, para alcançar o objetivo da UHC 2030 (WHO, 2017).

Ao comentar a 74^a Assembleia Geral das Nações Unidas em Nova York, realizada em setembro de 2019, que reuniu líderes de todo o mundo que aprovaram por aclamação uma declaração política de comprometimento global para UHC, o diretor da OMS, Tedros Adhanom, chamou a atenção para os custos econômicos ao não se investir na saúde da população. “A falta de acesso à saúde de qualidade e a preços acessíveis é um freio ao crescimento econômico. Ela mantém as pessoas atoladas na pobreza, reduz a produtividade e esgota a esperança”, afirmou. Para ele, a UHC não é apenas um “imperativo moral”, mas também econômico (FIOCRUZ, 2019).

Tedros Adhanom citou alguns dados do relatório *Atenção primária em saúde no caminho para a Cobertura Universal em Saúde* (WHO, 2019a), lançado pela OMS na véspera da reunião. Segundo o estudo, mais de 5 bilhões de pessoas correm o risco de não ter acesso a serviços essenciais de saúde, e que 60 milhões de vidas podem ser salvas se os países de média e baixa renda investirem US\$ 200 bilhões por ano em atenção primária. Para isso, eles precisam aumentar seu investimento em pelo menos 1% do PIB. Em seu comentário, disse que este não é só um problema de países pobres, uma vez que mesmo em países de alta renda os custos exorbitantes em saúde podem representar uma escolha entre um tratamento ou a falência econômica de uma família.

O foco na atenção primária também foi defendido em sua fala como uma maneira de se alcançar custos economicamente sustentáveis em saúde. “Precisamos fazer uma mudança radical – focar em proteger a saúde, ao invés de tratar doenças.” (FIOCRUZ, 2019).

Com foco na atenção primária como um dos objetivos fundamentais da UHC, em vista do aumento das expectativas de cuidados de saúde pelo consumidor, da elevação dos custos de saúde, e do fato de que os orçamentos de saúde estão estagnados ou sendo reduzidos, muitos países estão buscando expandir a cobertura de serviços essenciais de saúde.

Dados estes desafios de saúde sem igual para o século XXI, o interesse nas Medicinas Tradicionais, Complementares e Integrativas (MTCI) está apresentando um reflorescimento. De acordo com o Relatório Global da OMS de 2019 para as MTCI (WHO, 2019b),

estas são recursos de saúde importantes e muitas vezes subestimados, com aplicações especialmente na saúde básica, prevenção e gestão de doenças crônicas transmissíveis e não transmissíveis relacionadas ao estilo de vida e em atender às necessidades de saúde com o envelhecimento da população.

Na Estratégia de Medicina Tradicional 2014-2023, a OMS reiterou que as MTCI podem dar uma contribuição significativa para o objetivo da UHC, ao serem incluídas nos serviços essenciais de saúde (WHO, 2019b).

Um objetivo fundamental da Estratégia é “promover a UHC integrando os serviços das MTCI à prestação de serviços de saúde e ao autocuidado de saúde”. Aproveitar a contribuição potencial destas para melhorar os serviços de saúde e seus resultados foi a direção identificada como a mais importante para alcançar os objetivos da saúde primária (WHO, 2019b).

Em 2019, 88% dos países-membros da OMS, o que corresponde a 170 países, reconheceram o seu uso e têm um programa exclusivo para as MTCI, alguns dos quais as têm integradas a seu plano nacional estratégico de saúde. Entre estes, a Índia (WHO, 2019b).

De acordo com o *National Health Profile*³ (NHP), de 2018, a República da Índia (Bhārat Gaṇarājya) é uma das civilizações mais antigas com mais de 1,2 bilhão de pessoas e a mais populosa república democrática popular socialista soberana com sistema de governo parlamentarista no mundo, e também uma das áreas mais densamente povoadas do planeta, com 31,14% de sua população vivendo em áreas urbanas e 68,86% vivendo em área rural (NHP, 2018).

A Índia ocupa o sétimo lugar entre os países de maior extensão territorial, assim como é a sétima maior economia do mundo (WEFORUM, 2018), tendo alcançado significativo progresso socioeconômico durante os 73 anos de sua independência da Inglaterra, em 1947. O país se tornou autossuficiente em produção agrícola, é um dos principais países industrializados do mundo e emergiu como um importante poder regional, além de ser considerado um dos melhores polos de ensino superior do mundo.

Como uma população saudável pode sem dúvida contribuir para o crescimento econômico e para o desenvolvimento do país, a Índia tem feito progressos consideráveis em muitos indicadores de saúde, ao longo de sete décadas desde sua independência. As condições gerais de saúde melhoraram substancialmente (GOVERNMENT OF INDIA, 2018a): a expectativa de vida aumentou (GOVERNMENT OF INDIA, 2002); a taxa bruta de mortalidade (SRS, 2019) e a taxa de mortalidade infantil reduziram muito (GOVERNMENT OF INDIA, 2018b); doenças como varíola, poliomielite e do verme da Guiné foram erradicadas; a lepra está próxima de ser eliminada; e programas nacionais para conter a incidência de doenças como tuberculose e síndrome da

³ *National Health Profile* (NHP) é um relatório publicado anualmente pelo Ministério de Saúde da Índia, desde 2005, reunindo todas as informações relacionadas à saúde. São seis capítulos que cobrem Dados Demográficos, Socioeconômicos, de Condições de Saúde, Indicadores de Finanças em Saúde, Recursos Humanos em Saúde, e Infraestrutura em Saúde. Este relatório é a principal fonte de informação sobre várias doenças notificáveis e não notificáveis que não são referidas em nenhum outro tipo de relatório.

imunodeficiência adquirida (HIV) desempenharam papel fundamental em melhorar os indicadores de saúde da Índia.

Também digna de nota, pelo NHP 2018, é a redução do índice de mortalidade materna, devido a um aumento da capilaridade de oferta de serviços de cuidados de saúde em todo o país, de extensivas campanhas de saúde, de unidades de saneamento, do número de hospitais públicos e privados, de melhor imunização, e de alfabetização crescente. Dentre estes fatores de impacto para esta redução, o nível de educação das mulheres é um dos mais importantes. A educação favorece a habilidade das mulheres de acessar recursos de cuidados de saúde existentes, incluindo atendimento capacitado para assistência ao parto, o que reduz o risco de morte durante a gravidez e parto.

Segundo o NHP 2018, o país se esforça para alcançar a UHC 2030, cujo princípio fundamental é garantir uma vida saudável e promover o bem-estar para todos, em todas as idades.

Alguns aspectos são essenciais para que se alcance a UHC em 2030: que indivíduos e comunidades tenham acesso à qualidade de serviços de saúde para que possam cuidar da própria saúde e da saúde de seus familiares; que haja pessoal de saúde qualificado para o cuidado centrado na pessoa; e que as políticas públicas invistam na UHC. Ou seja, a UHC deve ser fortemente baseada na atenção primária à saúde focada na pessoa, o sistema de saúde deve estar baseado na comunidade a que serve, e o foco da atenção não deve se basear somente em prevenir e tratar doenças, mas sim no bem-estar e na melhoria da qualidade de vida das pessoas (WHO, 2019b).

Segundo S. Garg, diretora do Departamento de Medicina Comunitária da Faculdade de Medicina Maulana Azad de Nova Délhi, “o conceito de UHC para a Índia foi antecipado, em 1946, pelo Bhore Committee Report, em que foi estabelecido que ‘nenhuma pessoa será privada da garantia de cuidados adequados por impossibilidade de pagamento’” (GOVERNMENT OF

INDIA, 1946). Entretanto, relata, “mais de sete décadas depois, gastos exorbitantes com saúde levam anualmente à pobreza milhões de indianos em desvantagem econômica, criando um ciclo vicioso entre pobreza e problemas de saúde” (GARG; KARAN, 2009).

Analisando os dados do NHP de 2017, S. Garg aponta que o financiamento inadequado de serviços de saúde e a falta de recursos humanos habilitados são considerados como as principais barreiras para se alcançar a UHC na Índia (GARG, 2018).

Para sanar esta primeira barreira e fortalecer o sistema de saúde indiano, houve um aumento significativo de alocação orçamentária de recursos para a assistência médica, a criação de um plano nacional de proteção à saúde com foco nas famílias com baixa renda (com previsão de taxa de redução de 25% dos gastos de saúde das famílias até 2025, com o anúncio do lançamento do Ayushman Bharat – National Health Protection – pelo Union Budget 2018), o aprimoramento dos cuidados primários de saúde e a expansão da força de trabalho, ou seja, dos recursos humanos em saúde (GARG, 2018).

O segundo maior desafio para se alcançar a UHC é a deficiência em recursos humanos habilitados:

A Índia tem 7 médicos por 10.000 pessoas e 18 enfermeiros/parteiras para 10.000 pessoas em relação às normas recomendadas de 10:10.000 e 40:10.000, respectivamente. Além disso, a distribuição de recursos de saúde é bastante distorcida, com a escassez de médicos em áreas rurais, apesar das várias medidas governamentais para reter os médicos nesses locais, o que cria lacunas na assistência, principalmente na atenção básica (GARG, 2018).

De acordo com o relatório do High Level Expert Group (HLEG) sobre a UHC na Índia,

mesmo que se tenha investido em médicos (na Índia, 64% dos custos na área urbana e rural são gastos alopáticos, 13% com saúde pública, 12% com educação e treinamento médico alopático, e 2% com outros sistemas de saúde (NHP, 2018)), que são de grande valor para a provisão de certos tipos de cuidados para a saúde, os serviços de assistência básica, que parecem ter maiores resultados e cujo investimento é bem menor, não devem ser médico-dependentes (HLEG, 2011).

Uma mudança de paradigma na provisão de cuidados essenciais de qualidade na saúde no nível de cuidados primários e da cobertura médica ao alcance de uma saúde holística está no centro das atenções, e o planejamento para a educação de profissionais de saúde deve refletir este paradigma. Ainda de acordo com o relatório do HLEG (2011), o sistema UHC proposto para a Índia requer a participação e o engajamento ativo de profissionais AYUSH (palavra formada pelas iniciais de Ayurveda, Yoga, Unani, Siddha e Homeopatia) devidamente treinados.

De acordo com o relatório, profissionais AYUSH selecionados podem apoiar o provisionamento de cuidados primários em centros de atenção básica, em centros de saúde comunitários, assim como em hospitais distritais.

Ter a provisão de cuidados para a saúde é um direito de cada indivíduo. Porém, 60% da população da Índia é rural. Em torno de 700 milhões de pessoas vivem em áreas rurais, e, para atender às necessidades de saúde delas, de acordo com o levantamento de 2017, existem 156.231 Subcentros, 25.650 Centros de Cuidados Primários e 5.624 Centros de Saúde Comunitários.

Desde 2017, Subcentros estão sendo transformados em Centros de Saúde e Bem-Estar (H&WC), com a expectativa de melhorar a utilização de serviços de atenção primária do setor público e a saúde das comunidades às quais estes centros servem. Para isto, o Ayushman Bharat alocou 12 bilhões no Orçamento da União de 2018 para elevar os Subcentros a H&WC. Estes recursos

focam, de maneira prioritária, a integração de Ayurveda e Yoga para promover a abordagem holística de saúde à comunidade (BHARAT, 2018).

Segundo S. Garg,

a inclusão de especialistas AYUSH (AYUSH, 2019) para a assistência primária à saúde especialmente em áreas rurais e a criação de quadros de serviços intermediários em áreas desassistidas e de difícil acesso podem, sem dúvida, preencher as lacunas de recursos humanos para uma atenção básica de saúde com qualidade (GARG, 2018).

Neste ponto, é fundamental clarificar sobre a importância do Ministério AYUSH para o sistema de saúde da Índia. O país, com uma variedade caleidoscópica e uma rica herança cultural, orgulha-se de possuir formas medicinais únicas, que olham a saúde, a doença e as causas das enfermidades de uma maneira completamente diferente. Mais conhecido como AYUSH, o Ministério foca na saúde holística e no bem-estar dos seres humanos.

Com a crescente popularidade com o passar dos anos, AYUSH se tornou um Ministério próprio dentro do sistema de saúde da Índia, chamado Ministério AYUSH, desde 2014, e foi formado para garantir o pleno desenvolvimento, educação, pesquisa e divulgação dos sistemas de saúde AYUSH para benefício da população (AYUSH, 2019).

O NHP 2018 trouxe vários dados relevantes sobre a infraestrutura de serviços de saúde e sobre a posição da Ayurveda em relação a esta, dentre os quais:

- Em toda a Índia existem 23.842 hospitais públicos convencionais, dos quais 3.684 são hospitais AYUSH, e dentre estes 3.022 são Ayurvédicos.
- Dos 27.698 dispensários de medicamentos AYUSH, 17.426 são de Ayurveda.

– Levantamento de 2017 mostrou que existem 338 faculdades e institutos de graduação em Ayurveda na Índia (correspondendo a 54,3% do total AYUSH), com capacidade de admissão de 21.387 estudantes/ano.

– O mesmo levantamento apontou que existem 135 faculdades e institutos de pós-graduação em Ayurveda na Índia (correspondendo a 67,2% do total AYUSH), com capacidade de admissão de 4.122 estudantes/ano (CCIM, 2018).

Ayurveda como racionalidade médica, ou Medicina Tradicional

O livro *Racionalidades médicas e práticas integrativas em saúde* (LUZ; BARROS, 2012) traz importantes reflexões sobre o campo da saúde coletiva e a construção do conhecimento em racionalidades médicas/práticas integrativas em saúde, tão necessárias ao século XXI: racionalidade médica é todo o sistema médico complexo, construído sobre seis dimensões: uma morfologia humana, uma dinâmica vital, uma doutrina médica, um sistema diagnóstico, uma cosmologia e um sistema terapêutico. “É todo constructo lógico e empiricamente estruturado destas seis dimensões mencionadas [...] em sistema de proposições verificáveis [...] de acordo com os procedimentos da racionalidade científica e de intervenções eficazes face ao adoecimento humano.” (LUZ, 2004).

Essas seis dimensões citadas, ao serem aplicadas à realidade, permitem tecer estudos comparativos entre sistemas médicos de origens culturais diferentes como as Medicinas Tradicionais da Índia – Ayurveda – e da China, homeopatia e a medicina ocidental contemporânea,

situando-as no contexto sócio-histórico contemporâneo, pois os sistemas médicos, principalmente os saberes tradicionais, não existem

sem história e têm a capacidade de estarem sempre sendo modificados pelos atores sociais, apresentando continuidade e evolução teórico-prática entre passado e presente (LUZ; BARROS, 2012).

Comentando o livro acima citado, P. Motta e R. Marchiori (2013) definem que

essa ferramenta teórica abriu um campo fecundo de conhecimento que permite estudar as relações entre distintos sistemas médicos e suas representações de corpo, saúde, doença e tratamento e a aplicabilidade de todos os serviços públicos de saúde, para benefício das populações.

Devido ao alto custo da saúde em todo o mundo, ao alto grau de hospitalização e medicalização nos sistemas de saúde que respondem a interesses financeiros e capitalistas mundiais – que, em nome da ciência, implicam uma medicalização da vida para fins financeiros, para lucro na venda de fármacos, aparelhos de biotecnologia etc. (PELIZZOLI, 2011) –, as Medicinas Tradicionais, que até então estavam abafadas, como que pressionadas por uma pesada tampa de ferro, voltam a trazer algum alento que responda à necessidade de totalidade e integração ser humano/natureza tão necessária agora, no século XXI, quando juntos, governo e população, revelam este conhecimento.

Sem dúvida alguma, esta é a visão da OMS com a Estratégia de Medicina Tradicional 2014-2023 (WHO, 2019b) e a do relatório do HLEG sobre a UHC na Índia (HLEG, 2011) ao sugerir o fortalecimento do Ministério AYUSH e com este o retorno da Ayurveda como uma tecnologia fundamental para a saúde da população indiana e também mundial.

Ao introduzir o livro *The Textbook of Ayurveda*, de autoria do dr. Vasant Lad (2002), Robert E. Svoboda declara:

a Índia é uma terra de diversidade magnífica, um lugar onde estruturas arcaicas, conceitos e tradições convivem lado a lado com as últimas novidades e onde a variedade e os extremos andam de mãos dadas. Nenhum país com um contexto menos rico poderia ter sido o berço, há milhares de anos, da Ayurveda, e nenhum outro país poderia ter motivado a multiplicidade de princípios e práticas que brotaram das raízes da Ayurveda. Novos crescimentos inevitavelmente florescerão da Ayurveda e de suas ciências irmãs como o Yoga, Jyotish e Vastu, que são expressões da ‘sabedoria viva’ que é o conhecimento puro da natureza, de tudo o que nos cerca e de nós mesmos.

Com estas palavras, Svoboda traduz a primazia da Medicinal Tradicional da Índia, conhecida como Ayurveda, como primeiro saber médico sistematizado pela humanidade.

A Ayurveda foi praticada continuamente na Índia por milhares de anos. Em tempos mais recentes (segunda metade do século XIX e primeira metade do XX), os colonizadores britânicos introduziram a medicina ocidental na Índia, por ser considerada ‘uma forma superior’ de tratamento médico (LAD, 2002). A Ayurveda foi suprimida e sua prática desencorajada por políticas governamentais. Muitos indianos seguiram este movimento e sucumbiram à atração de soluções rápidas e instantâneas, acompanhando assim a tendência de deixar a solução dos problemas de saúde nas mãos de médicos e se eximindo de suas próprias responsabilidades no cuidado cotidiano da saúde. Atualmente os indianos estão voltando à histórica e nativa Ayurveda, de forma natural, mas também por incentivo do atual sistema de saúde.

A palavra “Ayurveda” tem origem sânscrita, em que “Ayur” significa vida, e “Veda”, conhecimento, sabedoria, ciência. O conhecimento trazido pela Ayurveda discorre sobre a natureza, o âmbito e propósito de vida, e inclui, na dialética de aspectos metafísicos e antagônicos, a saúde e a doença, felicidade e sofrimento, dor e prazer. Ayurveda define a plenitude da vida humana

como a interação harmoniosa do corpo, mente e espírito, sendo o espírito individual parte da mesma Consciência presente em todo o Cosmos e em toda a Criação. De acordo com a Ayurveda, cada vida individual é um microcosmo do Cosmos (macrocosmo) e prevê a interação entre os dois.

A Ayurveda é um sistema médico, uma racionalidade médica, chamada Medicina Tradicional da Índia, e seu objetivo é curar, manter a qualidade da vida, a proteção à saúde e a longevidade. E neste momento da humanidade, quando estamos vivendo por mais tempo sobre a Terra, precisamos, e muito, cuidar de nossa longevidade. Como ‘a arte da vida diária’, a Ayurveda oferece um conhecimento aprofundado sobre a singularidade do corpo, mente e consciência de cada pessoa, como base da saúde e da felicidade.

A Ayurveda tem sua origem em escrituras antigas da Índia, conhecidas como *Vedas*. Os *Vedas* são atemporais; alguns têm mais de 10 mil anos (LAD, 2002). Os quatro *Vedas* principais – *Rigveda*, *Yajurveda*, *Atharvaveda* e *Samaveda* – estão entre os textos memorizados/escritos mais antigos do mundo. Existem ainda os *Upa-Vedas* ou *Vedas* secundários, que foram desenvolvidos a partir dos *Vedas* principais. *Ayur-Veda* é considerado um *Upa-Veda* do *Atharvaveda* e do *Rigveda*.

Os sábios ou *rishis*, que compuseram os *Vedas*, tinham um profundo conhecimento espiritual e um agudo olhar fenomenológico da natureza e da relação desta com o ser humano. Conheciam cada movimento do vento e do calor do ar, cada cheiro da terra, o sabor de cada minúscula semente, folha, flor e fruto. Podiam antever cada tamanho de gota de chuva por pura observação das nuvens, cada mudança de cor nas folhas das plantas, cada detalhe da mudança das estações. Conheciam as manifestações da natureza externa e as viam se revelar em cada pessoa. Percebiam tudo isto na natureza, nas pessoas e também profundamente dentro de si mesmos. Eram meditadores profundos, e

a natureza, que tanto contemplavam externamente, também se lhes revelava interiormente. Verdadeiros cientistas, no sentido mais puro da palavra.

Os *rishis*, sempre cercados de estudantes, transmitiam estes conhecimentos de forma oral. Não havia a escrita. Para facilitar a memorização, o conhecimento era transmitido em forma de *sutras* – pequenas sentenças ou frases, que continham a totalidade do ensinamento, acessível a uma mente investigadora que desfolhasse o pergaminho do conhecimento. Através dos *sutras* ficava mais fácil a memorização pelos alunos, que mantinham o conhecimento na mente e, assim, disponível em qualquer situação – fazia parte de cada um.

O *Charaka Samhita*, que foi compilado 400 d.C., é o mais antigo dos textos ayurvédicos, em sânscrito, ainda encontrado, e trata de toda a clínica médica. O *Sushruta Samhita*⁴ foi compilado por Nagarjuna no mesmo período, e discorre principalmente sobre cirurgia geral, estética e vascular. Mais tarde, Vagbhata, um famoso médico ayurvédico do século VI, escreveu outros importantes textos da Ayurveda, o *Ashtanga Hridayam* e o *Ash-tangham Sangraha*.

O saber da Ayurveda para a saúde no século XXI

Para o médico especializado em Ayurveda, o conhecimento é complexo e exige muitos anos de estudo e prática. Para o leigo, a Ayurveda pode ser um estilo de vida, cujo conhecimento é adquirido com agilidade e possível de ser empregado imediatamente. Mas o melhor da Ayurveda é que é uma ciência ‘viva’ (LAD,

⁴ A autora deste capítulo esteve com o cirurgião plástico brasileiro Ivo Pitanguy em evento no ano de 1994, e este, ao saber que ela era médica brasileira e especialista em Ayurveda, lhe disse que muitas de suas técnicas especiais da cirurgia plástica foram inspiradas no *Sushruta Samhita* e que este tratado de cirurgia é um verdadeiro tesouro para a humanidade e que continuamente recorria a ele em sua vida profissional.

2002): responde às necessidades da vida atual, e a veste com a sabedoria antiga. Nisto reside grande parte de sua importância para a atualidade.

Estações do ano e alimentos sazonais

Cada estação tem um impacto profundo em nossa saúde e bem-estar.

No último século nós perdemos a visão clara do que são as estações e de seu grandioso ritmo em nossa mente, nossa saúde física, emocional e espiritual, e sua influência sobre o alimento que colhemos e comemos. Por isto, e mais do que nunca, o conhecimento do legado da Índia para a saúde é muito necessário. Este legado nos reconecta com o conhecimento que podemos voltar a ter. A Ayurveda coloca grande ênfase nas estações, para que possamos nos reconectar com a natureza e trazermos de volta uma boa saúde e harmonia interior. E também para que possamos lidar com a natureza de maneira mais inteligente.

As estações nada mais são do que o movimento do sol: ora para o norte, ora para o sul, e esse movimento faz mudarem todas as condições do clima: chuva, calor, frio, vento, ar abafado, ar seco, tudo isto se deve a este movimento. Para a Ayurveda existem seis estações: primavera, verão, começo do outono (ou estação das chuvas), outono, começo e fim do inverno, e através delas os ritmos cósmicos são extensivamente experimentados. Quando uma pessoa começa a se tornar consciente das estações, pode perceber o impacto que cada estação tem sobre sua mente, corpo, espírito, alimentação, sobre seus filhos, sua carreira, seus relacionamentos. As estações não somente afetam aquilo que uma pessoa come, mas como se sente, como pensa e como responde às demandas do dia a dia.

As estações se relacionam com os seis sabores da natureza. O sabor é uma complexa cadeia de reações que começa com o

sentido de percepção do gosto, que leva à recepção mental dele pelas células do cérebro, e ao apetite.

Os *rishis* descreveram o apetite como a inteligência total do corpo, agindo de acordo com o ambiente externo. O alimento é desejado, ingerido e digerido, e devolvido ao ambiente num ciclo natural e harmonioso.

Segundo a Ayurveda, há seis sabores naturais essenciais: doce, salgado, ácido, picante, amargo e adstringente. Todo alimento é composto pelos cinco elementos – espaço, ar, fogo, água e terra (falaremos mais sobre estes adiante) –, mas um ou dois são predominantes em cada sabor. Todos os seis sabores permeiam cada estação, mas cada estação produz um sabor específico, ou seja, em uma dada estação, um sabor se torna predominante:

- A primavera nos traz o sabor adstringente.
- O verão, o sabor picante.
- O início do outono acentua o sabor ácido.
- O outono traz o sabor salgado.
- O início do inverno, o sabor doce.
- E o fim do inverno, o sabor amargo.

Viver de acordo com o ciclo de estações da natureza é a chave para a nossa saúde. E o sabor, como um aspecto fundamental para recuperar nosso conhecimento da natureza, não pode ser ignorado. Cada estação produz alimentos com os seis sabores. Juntas, as estações produzem os seis sabores dos alimentos naturais necessários para a vida humana.

O alimento que comemos é um meio extremamente potente para trazer o equilíbrio ao nosso ser porque carrega nossa memória ancestral, uma vez que toda a humanidade se alimentou e todos os corpos foram mantidos através da alimentação, desde os primórdios até hoje. Por isto, a Ayurveda se declara contra a manipulação genética dos alimentos. Isto, no fundo, tem o potencial de mudar a memória da forma humana. Quando

ingerimos o alimento da estação, em harmonia com o nosso tipo metabólico, fortalecemos e reforçamos nosso corpo, mente e nossa imunidade, e despertamos a memória da humanidade nos tecidos corporais.

Constituição individual

De acordo com a Ayurveda, nós temos quatro corpos. Em termos ocidentais, se reúnem em corpo físico, mente e espírito (que, para a Ayurveda, é a consciência individual). A forma física nos permite realizar atividades saudáveis, através das quais podemos entender nossos quatro corpos e, por meio deste entendimento, estar engajados na construção de nossa saúde plena.

A Ayurveda ensina que o espírito humano tem a mesma origem do universo: ambos nascem da consciência não-manifesta, espaço ou éter cósmico (TIWARI, 1995). Deste elemento primordial vieram os outros elementos da natureza: o Ar, que traz o movimento aos seres animados, o Fogo (ou calor), que aquece a natureza e o sangue dos seres vivos, a Água, que opera a vida nos vegetais e nos seres vivos, e a Terra, composta de minerais, que dá a estrutura a tudo o que existe e é a base do conceito de energia. Estes cinco elementos – Espaço, Ar, Fogo, Água e Terra, se organizam no corpo humano, naquilo que a Ayurveda chama de três *doshas*: *Vata* – Espaço e Ar; *Pitta* – Fogo; e *Kapha* – Água e Terra. E destes três *doshas*, organizados de maneira única em cada indivíduo, a nossa constituição individual, física e mental, é formada.

À medida que nos tornamos conscientes e entendemos estes elementos primordiais agindo em nós e na natureza, criamos uma ponte para o Cosmos: nós nos aproximamos de nossas raízes cósmicas. Saber qual é a proporção destes elementos em nossa constituição individual, saber quais elementos predominam em cada estação do ano e em cada alimento é a base do

conhecimento para a saúde individual, em plena relação com a totalidade da natureza. Isto se ensina, se aprende, e é relativamente fácil de se entender e aplicar no dia a dia. Este conceito de *doshas* é também uma das bases para toda a medicina clínica da Ayurveda.

A palavra “*dosha*” tanto representa o equilíbrio de uma constituição individual como também um sistema que pode mudar rapidamente. Então, sob este ponto de vista, não temos que buscar a perfeição dos *doshas*. Sabendo que nosso corpo é essencialmente sujeito à mudança e transformação através dos anos, e que nossa consciência muda e se transforma em direção diferente ao corpo, é através de nossa existência fragmentada, imperfeita e experiencial que podemos aprender como convidar o ser cognitivo, consciente, pleno, para estar cada vez mais presente em nossa vida. À medida que conseguimos nos identificar mais e mais com a consciência, estamos mais e mais capazes de nos aproximarmos do ser consciente interior, o *Atma*, nossa verdadeira natureza integral, cósmica e individual. Esta natureza suprema, que precisa se manifestar, é o verdadeiro caráter de nosso espírito, de nossa consciência. Esta consciência é uma grande aliada do corpo e da mente, para a saúde. Desabrochá-la é reunir novamente em nós as informações do Cosmos, e vir a conhecer a mesma verdade que os *rishis* viram dentro de si mesmos: a união corpo/mente/espírito.

Os *doshas* são para o corpo o que as estações são para a Terra, a Mãe Natureza. As estações do ano e os *doshas* do corpo têm uma concepção inseparável. Tanto os *doshas* quanto as estações foram criados dos mesmos cinco elementos. Os *doshas* não são simplesmente a energia dinâmica destes elementos dentro do corpo, mas são influenciados primariamente pelas variações das estações. Conhecer bem a nossa constituição e a das estações é pegar a mão da natureza e buscar uma vida consciente, de equilíbrio.

Origem da enfermidade

Do rico legado deixado pelos *rishis*, nós aprendemos o que agora estamos vindo a compreender novamente no Ocidente e no Oriente, no Norte e no Sul: que as transgressões contra as leis da natureza e contra nossa própria sabedoria interior, e a ignorância acerca delas, são a causa de todas as enfermidades.

Em sua origem, a perda do bem-estar e da saúde, ou uma enfermidade, é sempre o resultado de ações realizadas. As enfermidades físicas têm sua origem quando nos engajamos em uso excessivo de nossos órgãos dos sentidos, em alimentação inadequada para nossa constituição (aqui incluímos atualmente o uso do álcool e outras drogas, o uso excessivo de medicamentos e alimentos consumidos com agrotóxicos), ou quando ignorarmos os ciclos das estações ou a nossa idade. Sempre resultam de ações impróprias, incluindo as herdadas, que na linguagem médica atual são chamadas tendências genéticas. A Ayurveda já previa o que viemos a conhecer mais recentemente como epigenética.

O entendimento e legado da Ayurveda é um instrumento que lida com os dois tipos de transgressões, porque elas não podem ser separadas: enquanto ignoramos nossa condição de vidas passadas e nossa ancestralidade, não podemos ser uma unidade; enquanto ignoramos as leis da natureza na vida atual, nós permanecemos fragmentados, ou “desorientados”, como disse Domenico de Masi em seu recente livro *O mundo ainda é jovem* (2019): “Somos os primeiros, em nossa história humana, a sentir uma desorientação total. De 360 graus. Não em uma única esfera da vida, mas em todas.” A Ayurveda remove a causa da enfermidade ao nos ensinar como corrigir estas transgressões e restabelecer o equilíbrio de nosso sistema, protegendo a saúde (TIWARI, 1995).

De acordo com os *Vedas*, o corpo humano é totalmente renovado a cada sete anos. Entretanto, uma enfermidade persiste além dos ciclos de renovação porque fomos incapazes de fazer a transição consciente do nosso ser separado e experimental para

um estado pleno de percepção. Nós vivemos no passado e no futuro, prisioneiros enrolados pelos conceitos de tempo e espaço. Na verdade o presente infundável e atemporal está sempre conosco e repleto de possibilidades. O uso do conhecimento dos *doshas* e das mudanças das estações é tão precioso e está tão acessível no cotidiano que é um erro grave não levá-lo em consideração e deixá-lo passar na vida, sem ser conhecido.

Saúde e bem-estar

Para os antigos *rishis*, a saúde é a sólida união entre corpo, mente e espírito. É o equilíbrio entre estes três fatores, e a posterior integração de cada um com a natureza, com nossas atividades cotidianas e com todos os seres vivos. Este é um legado da Ayurveda: quando reconhecemos a fragmentação como a fonte de todas as enfermidades, podemos começar a nos beneficiar das práticas de uma vida holística. O ser consciente ao qual os *Vedas* se referem com o nome de *Atma* é o espírito consciente, sempre presente, que nos habita; este ser plenamente consciente é a fonte de nosso verdadeiro equilíbrio: estarmos calmos dentro de nossa verdadeira natureza, estarmos presentes em nossas atividades e observações, descartarmos memórias relativas a boatos e crenças que não podem ser verificadas, e simplesmente ser e viver. Perceber e tornar-se consciente do *Atma*, a consciência da totalidade presente e viva em cada um de nós, é possível a todos os seres humanos. *Atma* está além de cor, religião, credo, gênero, nacionalidade, idade, instrução, genialidade, hereditariedade. *Atma* está dentro de cada um de nós, seres humanos, esperando ser acessado, para transmitir o conhecimento de unidade cosmos/natureza/ser humano.

O universo é uma entidade coesa mantida em movimento majestoso pelo espaço em seu arranjo mágico. Estarmos tão obcecados com nossa busca por sermos tão únicos e perfeitos, ignorando todo este espaço cheio de vida e tudo o que ele contém,

é um comportamento imaturo. Do mesmo modo, estarmos tão obcecados com nosso planeta e perder a visão do nosso verdadeiro ser, que é consciência e percepção, é igualmente imaturo. A memória da vida como algo unificado e essencial precisa estar a nosso serviço consciente novamente. Bilhões de átomos que viajam no universo são absorvidos em bilhões de formas de vida, incluindo esta forma de nossos corpos. É muito cansativo tentar manter um corpo perfeito, uma vida perfeita, e uma saúde perfeita, pois as demandas de tal manutenção roubam a força vital da própria vida. Assim, quando encaramos o movimento e as transformações como possibilidades de reequilíbrio, isto é maturidade.

A Terra já existia há 4 bilhões de anos antes do surgimento do ser humano, cerca de 3,5 milhões de anos atrás. À medida que o planeta Terra aumenta seu tempo de existência e, como humanidade, nós nos desenvolvemos em sabedoria universal e passamos a conhecer a beleza do Cosmos junto com a natureza e todas as formas de vida, nós começamos a nos conhecer. Mas atualmente a maioria de nós está preocupada apenas consigo mesma e com a sua parte individual neste latifúndio, o que nos distancia da vibração da harmonia da Terra e do Cosmos.

Falamos em natureza, mas não conhecemos direito suas leis, nem os efeitos desta dentro de nós. Esta parte do conhecimento da Ayurveda pode trazer mais clareza a ambientalistas, biólogos, antropólogos, cientistas de todas as linhas, incluindo a relacionada à medicina, e, com isto, promover desenvolvimento mais consciente destas áreas.

Apontada como um dos 10 principais resultados da reunião de Davos 2020, há a declaração de Christine Lagarde, presidente do Banco Central Europeu, que pediu que “o risco climático fosse incluído como teste de estresse nos balanços das empresas e dos bancos” (WEFORUM, 2020). Mas como medir o risco de estresse se não se sabe como a constituição de determinada pessoa reage

a cada estação do ano e clima regional, para realmente medirmos a sua reação aos riscos de cada região, em cada estação? Se não conhecemos a constituição individual, continuamos a tratar cada pessoa como bando, como número, sem individualidade. Do ponto de vista da Ayurveda, o anseio de Lagarde será alcançado somente de maneira parcial, o cálculo de riscos será sempre parcial, a não ser que se conheça a região climática do ponto de vista do equilíbrio dos elementos, e a pessoa, do ponto de vista de sua constituição individual.

Outro dado importante sobre a saúde humana é que o aquecimento global está fazendo as alergias sazonais ficarem piores do que nunca e que as abordagens convencionais não estão sendo suficientes. E as abordagens das Medicinas Tradicionais estão sendo apontadas hoje, em 2020, como as melhores opções para se reequilibrar este efeito, porque nestas abordagens sabe-se que a pessoa reage de uma maneira muito pessoal às mudanças climáticas, e uma abordagem eficaz somente pode ser feita caso se considere cada susceptibilidade individual. Esta é uma afirmação da Ayurveda.

O conhecimento dos *doshas* e de suas inúmeras possibilidades de desequilíbrio e reequilíbrio, e da íntima relação com a natureza, é fundamental para a construção de sistemas de saúde do século XXI. Este conhecimento também pode ser oferecido a todos. E cada um, com sua cultura, sua instrução, sua vida vivida, vai ter o *insight* de como fazer o melhor uso deste para se responsabilizar pelos cuidados com sua própria saúde.

O que podemos aspirar, racionalmente, é a uma vida de equilíbrio, sem medidas desesperadas. Esta atitude nos liberta do doloroso foco de uma mente obcecada pela perfeição e de uma vontade mergulhada em esforços nada benéficos. Nas palavras de Maya Tiwari (1995): “Ayurveda é a busca do equilíbrio. Uma vida de equilíbrio não tem extremos e tem muito pouca fragmentação.” O conhecimento deste equilíbrio e sua aplicação é o que

apoia as pessoas para que possam alcançar seu potencial pleno e realizar suas aspirações, focando em proteger a saúde, ao invés de tratar doenças (FIOCRUZ, 2019).

Estamos prontos para uma vida plena, autogerida, de alegria genuína e consciente, com menos riscos para a nossa saúde e a saúde da natureza, enquanto temos a garantia do conhecimento médico que nos salva em momentos de extremos riscos à vida? É o que um bom sistema de saúde deve procurar responder, buscando prover no século XXI habilidade profissional e recursos terapêuticos eficazes em cada momento e necessidade da vida dos seres humanos que estão sob o guarda-chuva de cada sistema de saúde. Esta tem sido a busca da Índia para alcançar a UHC em 2030 ao incluir a Ayurveda novamente em seu sistema de saúde.

Referências

AYUSH. *About the Ministry of AYUSH*. 2019. Disponível em: <https://main.ayush.gov.in/about-us/about-the-ministry>. Acesso em: 22 set. 2020.

BHARAT, A. *National Health Protection Scheme*. 2018. Disponível em: <https://www.india.gov.in/spotlight/ayushmanbharat-national-health-protection-mission>. Acesso em: 22 set. 2020.

CCIM. *Source: (i) Central Council of Indian Medicine (CCIM) (ii) UG/PG Colleges*. Ministry of Ayush. 2018.

FIOCRUZ. ONU aprova declaração sobre Cobertura Universal da Saúde. *Agência Fiocruz de Notícias*, 23 set. 2019. Disponível em: <https://agencia.fiocruz.br/onu-aprova-declaracao-sobre-cobertura-universal-da-saude>. Acesso em: 22 set. 2020.

GARG, C. C.; KARAN, A. K. Reducing Out-of-Pocket Expenditures to Reduce Poverty: A Disaggregated Analysis at Rural-Urban and State Level in India. *Health Policy Plan*, v. 24, p. 116-128, 2009.

GARG, S. Universal Health Coverage in India: Newer Innovations and the Role of Public Health. *Indian J Public Health*, v. 62, p. 167-170, 2018.

GOVERNMENT OF INDIA. *Report of the Health Survey and Development Committee*. Simla: Government of India Press, 1946.

GOVERNMENT OF INDIA. Ministry of Statistics and Programme Implementation. *Selected Socio-Economic Statistics India, 2002*. Government of India, 2002.

GOVERNMENT OF INDIA. Ministry of Statistics and Programme Implementation. *Statistical Year Book India 2018*. 2018a. Disponível em: <http://www.mospi.gov.in/statistical-year-book-india/2018>. Acesso em: 22 set. 2020.

GOVERNMENT OF INDIA. Open Government Data Platform India. *Infant Mortality Rate (IMR) by Place of Residence in India during 1990-2012*. 2018b. Disponível em: <https://visualize.data.gov.in/?inst=55790a6e-b5df-4323-85bc-f6c940a33988&vid=768#>. Acesso em: 22 set. 2020.

HLEG – High Level Expert Group. *High Level Expert Group Report on Universal Health Coverage for India*. New Delhi: HLEG / Planning Commission of India, 2011.

LAD, V. *Textbook of Ayurveda: Fundamental Principles of Ayurveda*. [Albuquerque, New Mexico]: Ayurvedic Press: 2002. v. 1.

LUZ, M. T. *Natural, racional, social: razão médica e racionalidade científica moderna*. 2. ed. rev. São Paulo: Hucitec, 2004.

LUZ, M. T.; BARROS, F. B. *Racionalidades médicas e práticas integrativas em saúde: estudos teóricos e empíricos*. Rio de Janeiro: Instituto de Medicina Social, Universidade do Estado do Rio de Janeiro/ABRASCO, 2012. (Coleção Clássicos para Integralidade em Saúde).

MASI, D. *O mundo ainda é jovem: conversas sobre o futuro próximo com Maria Serena Palieri*. São Paulo: Vestígio, 2019.

MOTTA, P. M. R.; MARCHIORI, R. A. *Racionalidades médicas e práticas integrativas em saúde: estudos teóricos e empíricos*. *Cadernos de Saúde Pública*, Rio de Janeiro, v. 29, n. 4, 2013.

NHP – National Health Profile 2018. Government of India. Ministry of Health. New Delhi: India Offset Press, 2018.

PELIZZOLI, M. *Saúde em novo paradigma: alternativas ao modelo da doença*. Recife: Ed. Universitária da UFPE, 2011.

SRS – Sample Registration System. Vital Statistics Division. Office of the Registrar General, India, Ministry of Home Affairs, Government of India. *SRS Bulletin 2019*. 2019.

TIWARI, M. *Ayurveda: Secrets of Healing*. [S. l.]: Lotus Press, 1995.

UHC 2030 – Universal Health Coverage 2030. [2016]. Disponível em: www.UHC2030.org. Acesso em: 30 set. 2020.

WEFORUM – World Economic Forum. *The World's Biggest Economies in 2018*. 2018. Disponível em: <https://www.weforum.org/agenda/2018/04/the-worlds-biggest-economies-in-2018/>. Acesso em: 22 set. 2020.

WEFORUM – World Economic Forum. [Dados sobre a Índia]. 2020. Disponível em: weforum.org. Acesso em: 22 set. 2020.

WHO – World Health Organization. *Tracking Universal Health Coverage: 2017 Global Monitoring Report: Executive Summary*. Switzerland: WHO / The World Bank, 2017.

WHO – World Health Organization. *Primary Health Care on the Road to Universal Health Coverage: 2019 Monitoring Report*. [S. l.]: WHO, 2019a.

WHO – World Health Organization. *Global Report on Traditional and Complementary Medicine 2019*. Geneva: WHO, 2019b.

2. CÂNCER DE BOCA:

aspectos atuais no
Brasil e na Índia

Felipe Paiva Fonseca
Raghu Radhakrishnan
Bruno Augusto Benevenuto de Andrade
Ricardo Santiago Gomez

Em 2015, o câncer representava a primeira ou segunda causa de mortes em pessoas com menos de 70 anos de idade em 91 de 172 países, podendo se tornar a principal barreira para o crescimento da expectativa de vida em todos os países do mundo no século XXI. Recentemente, a Agência Internacional para Pesquisa em Câncer (International Agency for Research on Cancer – IARC) publicou seus novos resultados sobre as taxas de incidência e mortalidade de 36 tipos diferentes de câncer ao redor do mundo, demonstrando que para o ano de 2018 foram estimados 18.078.957 novos casos e 9.555.027 mortes. O câncer de pulmão e o de mama representam os subtipos mais frequentes, respondendo cada um por 11,6% de todos os casos diagnosticados, sendo seguidos pelo câncer de próstata (7,1%) e o câncer de cólon (6,1%). Os dados publicados pela IARC evidenciam que há um rápido crescimento nos índices epidemiológicos do câncer

ao redor do mundo; entretanto, as razões exatas para justificar esta tendência de crescimento são complexas e provavelmente refletem o efeito de inúmeras variáveis, destacando-se o efeito causado pelo envelhecimento e crescimento populacional, assim como mudanças na prevalência e distribuição dos principais fatores de risco para os diferentes tipos de câncer, muitos dos quais estão associados com os vários padrões de desenvolvimento socioeconômico regionais (BRAY *et al.*, 2018).

O câncer de boca responde por 2% do número total de casos estimados, o que representa 354.864 novos casos para 2018 e uma expectativa de 177.384 mortes. Este estudo da IARC aponta ainda o câncer de boca como sendo a principal neoplasia maligna diagnosticada em países do Sudoeste asiático (BRAY *et al.*, 2018). A Índia representa um dos países com maior número absoluto e relativo de casos de câncer de boca no mundo, sendo que o Paquistão e o Sri-Lanka também compartilham desta alta incidência, e, além disso, nestes dois países a doença representa a neoplasia maligna mais comum entre os homens (MIRANDA-FILHO; BRAY, 2020). No contexto latino-americano, o Brasil é o país com maior incidência de câncer de boca (CURADO *et al.*, 2016). O Instituto Nacional do Câncer (INCA) estimou para o período de 2018/2019 a ocorrência de 14.700 novos casos, representando a quinta neoplasia maligna mais comum entre os homens (INCA, 2020). Entretanto, apesar do grande número estimado pelo INCA, devido à existência de inúmeras limitações nos bancos de dados institucionais e governamentais atualmente disponíveis, acredita-se que este número de casos esteja sendo subestimado, não apenas no Brasil como também em todos os demais países da América do Sul que foram avaliados (CURADO *et al.*, 2016).

O carcinoma espinocelular (CEC) corresponde ao subtipo microscópico mais comum de câncer de boca, representando aproximadamente 95% de todos os casos de neoplasias malignas

diagnosticadas nesta região anatômica. Os demais 5% correspondem a tumores malignos derivados de glândulas salivares, linfomas/leucemias, de natureza odontogênica, derivados de estruturas mesenquimais como nervos, vasos sanguíneos, ossos, adipócitos etc., e também casos de disseminação metastática originados de outros sítios distantes, com especial destaque para o câncer de próstata e de mama (PENG *et al.*, 2016).

A etiologia do CEC de boca está fortemente associada a hábitos socioculturais de risco e exposição a fatores predisponentes. O uso do tabaco nas suas mais variadas formas é sabidamente o principal fator etiológico da doença, sendo que o cigarro comum representa o mais importante fator de risco associado ao desenvolvimento do CEC oral nos países ocidentais, incluindo o Brasil. Na América do Norte, em especial em alguns estados dos EUA, o uso do tabaco sem fumaça, que é mascado e mantido próximo à mucosa da região de vestibulo bucal, faz com que haja uma maior incidência de CEC verrucoso, um subtipo menos agressivo da doença, e com que a região de deposição do tabaco sem fumaça seja a mais acometida pelo câncer de boca nessas regiões geográficas. Nos países asiáticos, com especial destaque para a Índia, há uma forte e precoce exposição ao tabaco por meio do uso do betel; os indivíduos combinam a noz de areca, com cal hidratada e tabaco enrolados em folhas de betel, o que é mascado por longos períodos. Esta exposição sistemática ao tabaco desde idades muito precoces faz com que a Índia tenha os maiores índices de CEC de boca juntamente com seus vizinhos Paquistão, Taiwan e Sri-Lanka (GUHA *et al.*, 2014).

O álcool tem sido estudado extensivamente quanto ao seu papel iniciador da carcinogênese oral; entretanto, as evidências mais atuais apontam para um papel promotor, no qual este agente potencializa significativamente o efeito carcinogênico do tabaco quando utilizados em combinação, fazendo com que os pacientes tenham até 10 vezes mais risco de desenvolver CEC

oral do que os pacientes não expostos a estes fatores etiológicos (MIRANDA-FILHO; BRAY, 2020).

Mais recentemente, ao longo das últimas três décadas, a importância do papilomavírus humano (HPV), em especial os subtipos de alto risco 16 e 18, tem sido fortemente estudada no que diz respeito à sua participação no desenvolvimento do câncer de cabeça e pescoço. Apesar de a associação deste vírus estar muito clara com o câncer cervical e agora com o CEC de orofaringe, casos acometendo a cavidade oral são muito raros, e uma relação de causa e efeito entre a presença do HPV e o surgimento do CEC oral ainda não foi possível de ser determinada. De forma semelhante, é importante ressaltar a diferença etiológica que existe com o CEC de lábio, cuja origem está relacionada com a exposição crônica de trabalhadores de pele branca aos raios ultravioleta. Vale ressaltar, entretanto, que alguns indivíduos possuem condições sistêmicas que os tornam mais susceptíveis ao desenvolvimento do CEC oral, por exemplo, pacientes acometidos pela Anemia de Fanconi e aqueles diagnosticados com a Síndrome de Peutz-Jaeger.

O CEC de cavidade oral pode estar associado com o desenvolvimento de lesões potencialmente malignas que o precedem, cujo diagnóstico pelos profissionais da saúde pode favorecer o prognóstico dos pacientes e até mesmo evitar o surgimento de uma neoplasia maligna propriamente dita. No Brasil, a leucoplasia oral representa a lesão potencialmente maligna mais comum nesta região anatômica. Trata-se de uma placa branca que não é destacada da mucosa oral e que não pode ser diagnosticada clínica ou microscopicamente como uma outra entidade, tornando-se, portanto, um diagnóstico de exclusão (Figura 1A). Como esperado, a leucoplasia também está associada com o uso de tabaco e é mais comum no grupo de pessoas expostas a este agente, sendo consequentemente mais frequente em homens. O índice de transformação maligna da leucoplasia é altamente

variável e depende de muitos parâmetros clínicos e histológicos, uma vez que as lesões de grandes dimensões em ventre lingual e assoalho de boca, que afetam mulheres e que exibem irregularidades nas suas superfícies, possuem um maior risco de transformação do que as lesões mais homogêneas que acometem outras localizações anatômicas da boca em homens. Entretanto, as alterações celulares observadas e quantificadas durante os exames de microscopia permanecem como os parâmetros mais confiáveis para a determinação do risco de transformação maligna destas lesões brancas (SHEARSTON *et al.*, 2019; WARNAKULASURIYA, 2020).



Figura 1 - Apresentação clínica da leucoplasia e da fibrose submucosa oral

A) Exemplo de leucoplasia oral acometendo a borda lateral e ventre de língua do lado direito de uma paciente brasileira de 55 anos de idade, tabagista e etilista. A lesão possui margens com limites imprecisos, porém aspecto superficial homogêneo. B e C) Paciente indiano de 27 anos de idade usuário de sachê de betel, exibindo na região de lábio inferior e mucosa jugal do lado direito áreas esbranquiçadas/acinzentadas, adjacentes a regiões avermelhadas, compatível com o diagnóstico clínico de fibrose submucosa oral. O paciente exibia limitação de abertura bucal.

Fonte: Fotografias dos próprios autores.

Em alguns casos, as lesões leucoplásicas exibem um extenso crescimento com acometimento de várias regiões da cavidade oral, exibindo irregularidades na superfície, que algumas vezes se apresenta verrucosa. Estes casos são definidos como leucoplasia verrucosa proliferativa e exibe um índice de transformação

neoplásica muito alto, e o controle da doença é bastante difícil (TORREJON-MOYA; JANÉ-SALAS; LÓPEZ-LÓPEZ, 2020). Por outro lado, ainda existem muitas dúvidas quanto ao real potencial de transformação maligna do líquen plano oral, lesão de natureza autoimune que pode apresentar desde uma lesão ulcerada e avermelhada até estriações esbranquiçadas que acometem as mucosas jugal e lingual bilateralmente. Apesar do líquen plano ter sido incluído no grupo de distúrbios potencialmente malignos da cavidade oral na última classificação da Organização Mundial da Saúde, muitos autores ainda questionam este potencial biológico (IDREES et al., 2020). Vale ressaltar ainda que muitos casos diagnosticados como líquen plano oral depois foram reclassificados como sendo leucoplasias verrucosas proliferativas (LOPES et al., 2015).

Contrariamente, na Índia e em países onde o hábito de mascar betel é constante, a fibrose submucosa oral corresponde à lesão potencialmente maligna mais comum. Os pacientes afetados pela fibrose submucosa oral exibem uma palidez difusa da mucosa oral, que em algumas regiões pode exibir uma coloração acinzentada ou esbranquiçada (Figura 1B e 1C). Pelo excesso de deposição de colágeno no tecido conjuntivo afetado, ocorre uma perda de elasticidade da mucosa oral, com um característico enrijecimento. Os pacientes exibem tipicamente variados graus de trismo, levando à limitação de abertura bucal. Úlceras dolorosas podem surgir e o dorso da língua exibe perda das papilas linguais. Mais uma vez os achados microscópicos representam os melhores determinantes de transformação maligna da doença, sendo esta última considerada baixa e menor do que a observada no contexto das leucoplasias. As alterações epiteliais que levam ao desenvolvimento do CEC oral na fibrose submucosa oral são principalmente ocasionadas pela presença do tabaco na composição do sachê de betel (CAI et al., 2019).

Do ponto de vista clínico, o CEC de boca acomete principalmente homens adultos com mais de 45 anos de idade. Acredita-se que esta prevalência etária se deva ao acúmulo de mutações genéticas ao longo do tempo de exposição aos fatores etiológicos que culminariam com o desenvolvimento da neoplasia. Entretanto, alguns estudos epidemiológicos, especialmente aqueles desenvolvidos nos EUA e nos países nórdicos, demonstraram haver um crescimento no número de casos acometendo pacientes jovens com menos de 40 anos de idade, em especial entre as mulheres brancas que nunca estiveram expostas a fatores de risco como tabaco e álcool. A busca por novos agentes etiológicos que pudessem justificar este achado epidemiológico tem sido grande; entretanto, até o momento a única evidência mais concreta aponta para um início do uso do tabaco de forma mais precoce pelos pacientes e uma possível maior susceptibilidade genética destes indivíduos. Uma série de estudos também buscou avaliar as possíveis diferenças moleculares entre os CEC orais de pacientes jovens em relação aos tumores que se desenvolvem em pacientes adultos, mas nenhuma alteração significativa e reprodutível pôde ser encontrada até o momento. A maior prevalência do CEC oral em homens se deve também ao fato de eles estarem mais associados ao uso de tabaco nas suas mais diversas formas do que as mulheres. Este conceito é confirmado por regiões onde as mulheres possuem uma maior exposição aos fatores de risco clássicos para o CEC de boca; nessas regiões há uma maior prevalência de pacientes do sexo feminino (PONTES et al., 2011; DOS SANTOS COSTA et al., 2018).

A borda lateral e o ventre lingual, juntamente com o assoalho de boca, são as regiões anatômicas mais afetadas pelo CEC oral, talvez devido à exposição direta aos carcinógenos do tabaco sofrida por estas localizações. Como comentado anteriormente, em regiões dos EUA onde há o hábito de utilização do tabaco sem fumaça, em que os pacientes mantêm o produto em localizações

específicas como o fundo de vestibulo oral, estas regiões são as mais afetadas pelo câncer. O mesmo pode ser observado na Índia, onde os indivíduos costumam manter o betel em contato direto com a mucosa do fundo de vestibulo. Um outro exemplo seria o ocorrido com os pacientes que fazem uso do chamado fumo invertido, no qual a parte acesa do cigarro é mantida no interior da boca e os carcinógenos são expostos diretamente na mucosa do palato, sendo este sítio o mais afetado neste contexto clínico (SCULLY; BAGAN, 2009; PONTES et al., 2011).

O CEC oral pode apresentar-se como uma placa branca que é clinicamente indistinguível de uma leucoplasia, sendo a confirmação diagnóstica realizada somente após análise microscópica. Nestes casos as lesões usualmente apresentam-se irregulares na superfície com variações na coloração da lesão. Eventualmente, o CEC de boca pode apresentar-se como uma mancha vermelha também chamada de eritroplasia. As lesões eritroplásicas, comparando-se com as leucoplasias, exibem um grau muito superior de alterações microscópicas e por isso normalmente estão associadas com transformações malignas em um curto período de tempo ou já são diagnosticadas como CEC no momento da biópsia inicial. Entretanto, o CEC oral mais comumente se manifesta como ulcerações de bordas elevadas e endurecidas, com limites irregulares e muitas vezes imprecisos que não cicatrizam. As regiões centrais das úlceras normalmente possuem uma coloração amarelada que representam regiões de necrose tecidual. Apesar de dor, parestesia e perda de função em casos extensos poderem ser observadas, na maioria dos pacientes a lesão é assintomática, contribuindo para que haja uma demora no diagnóstico, comprometendo o prognóstico dos pacientes afetados. O CEC de boca também pode apresentar-se como aumentos de volumes tumorais de limites irregulares e com áreas de ulceração. Estes tumores podem alcançar grandes proporções se o paciente não buscar atendimento especializado (Figura 2).

Em alguns casos o CEC oral pode acometer o osso adjacente de forma secundária, especialmente nos casos em que se origina na gengiva. Nestas situações é possível observar radiograficamente uma destruição óssea superficial radiolúcida com margens mal definidas e irregulares; entretanto, em casos avançados o CEC pode levar à ocorrência de fraturas patológicas que causam dor intensa e grande comprometimento funcional da mandíbula. Os dentes adjacentes também podem ser afetados e exibir diferentes níveis de mobilidade (PENG et al., 2016).

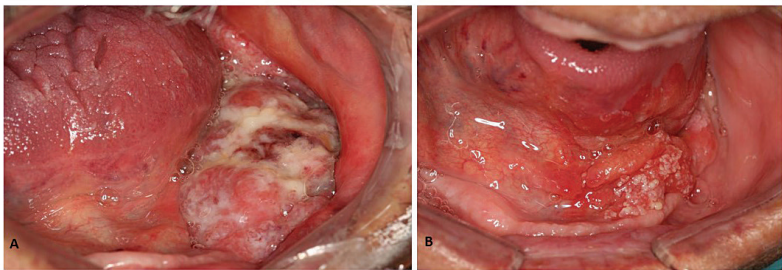


Figura 2 - Apresentação clínica do CEC oral

A) Paciente de 64 anos de idade, sexo masculino, exibindo extensa tumefação em rebordo alveolar inferior esquerdo que se estendia para soalho de boca. Superfície ulcerada com áreas amareladas de necrose. B) Paciente de 70 anos de idade, sexo masculino, apresentando lesão avermelhada em ventre de língua e assoalho de boca. Presença de áreas esbranquiçadas leucoplásicas.

Fonte: Fotografias dos próprios autores.

Microscopicamente, o CEC oral revela a presença de ilhas e cordões de células neoplásicas epiteliais infiltrando o tecido conjuntivo subjacente. As células neoplásicas que compõem a doença exibem variados graus de pleomorfismo e atipia, como perda da relação núcleo:citoplasma, hiper cromatismo nuclear, mitoses atípicas frequentes, formação de pérolas de queratina, dentre outras. Áreas de necrose tecidual também são observadas durante os exames histopatológicos. As células neoplásicas invadem os tecidos normais adjacentes, especialmente os

nervos, músculos e glândulas salivares. O grau de diferenciação histológica é um dos principais parâmetros prognósticos, sendo utilizado conjuntamente com o status de margem (livre de doença ou contendo células neoplásicas) para determinação da terapia oncológica apropriada. Algumas variações microscópicas menos comuns podem ser identificadas, levando ao diagnóstico de subtipos microscópicos do CEC oral, que por vezes podem apresentar diferentes valores prognósticos, como o CEC basaloide, CEC verrucoso, CEC adenoescamoso, CEC acantolítico e o CEC cuniculatum (PONTES et al., 2011; FONSECA et al., 2012; FONSECA et al., 2013; PENG et al., 2016).

O tratamento dos pacientes afetados por CEC oral é realizado principalmente pelo uso de abordagens cirúrgicas que visam à remoção completa do tumor com margens de segurança. Algumas instituições incluem a remoção eletiva das cadeias linfáticas cervicais, enquanto outras optam por realizar o chamado esvaziamento cervical apenas quando a neoplasia apresenta alguns parâmetros clínicos, como envolvimento ósseo, mais que 2 cm de tamanho, presença de envolvimento cervical clinicamente visível, dentre outros, e microscópicos como invasão linfovascular, margens comprometidas, dentre outros. Em ambos os cenários o tratamento cirúrgico possui um alto grau de morbidade, causando muitos efeitos colaterais funcionais e estéticos aos pacientes. O uso da radioterapia também é uma modalidade terapêutica frequentemente empregada para o tratamento dos pacientes em conjunto com a abordagem cirúrgica e visa complementar a eliminação das células neoplásicas por meio da aplicação de diferentes níveis de radiação, que em geral atingem em torno de 70 Gy.

O uso da radioterapia também está fortemente associado com muitos efeitos indesejáveis que contribuem para a diminuição dos níveis de qualidade de vida dos pacientes. Uma quantidade muito grande de pacientes submetidos à radioterapia na região

de cabeça e pescoço desenvolve diferentes graus de mucosite oral, o que impacta significativamente a capacidade do paciente de permanecer sob os esquemas terapêuticos propostos e pode em muitos casos levar à parada da terapia antineoplásica, consequentemente impactando de modo negativo o prognóstico destes pacientes. Além disso, a mucosite oral está associada com uma maior necessidade de realização de alimentação parenteral, maior tempo de hospitalização e também com um aumento significativo dos custos hospitalares. A radiodermite também representa um outro efeito deletério frequente da radioterapia, sendo caracterizada pela mudança nítida da coloração da pele. A osteorradionecrose e a perda do paladar são outras duas possíveis complicações do tratamento radioterápico, e a perda de salivagem devido à destruição do parênquima glandular que está na direção da radiação representa uma complicação importante, uma vez que impacta fortemente a capacidade do paciente de se alimentar. As alterações salivares também aumentam os riscos de os pacientes desenvolverem a chamada cárie de radiação, caracterizada pela perda extensa de componentes teciduais dentários (SCULLY; BAGAN, 2009).

Casos resistentes à radioterapia ou que não podem ser de outra forma removidos cirurgicamente, assim como aqueles que exibem metástases a distância, mesmo que sejam incomuns, são eletivos para o uso de quimioterapia. Infelizmente, os esquemas quimioterápicos atualmente disponíveis não possuem resultados satisfatórios para o CEC de cabeça e pescoço, incluindo o de cavidade oral, sendo reservados, portanto, a estes cenários paliativos (RODRIGUES et al., 2014).

Os principais fatores prognósticos para o CEC de boca correspondem às características clínicas da doença, e o esquema TNM (Tamanho do tumor, envolvimento Nodal e presença de Metástases a distância) representa a melhor ferramenta de predição prognóstica atualmente disponível. Sabemos que a disseminação

linfonodal do CEC oral é um dos mais importantes parâmetros que diminuem a sobrevida dos pacientes, estando presente em um número elevado de casos. Microscopicamente, casos diagnosticados como sendo mal ou pobremente diferenciados exibem piores índices de sobrevivência do que aqueles bem diferenciados. Apesar dos avanços obtidos nas abordagens cirúrgicas e nas técnicas de radioterapia, os índices de sobrevida permanecem em torno de 50 a 55% após cinco anos de acompanhamento, o que é visto virtualmente em todas as regiões do globo, incluindo o Brasil e a Índia. Portanto, ao longo dos últimos anos não foi possível alcançar grandes avanços no que diz respeito ao aumento da sobrevivência dos pacientes afetados por CEC de cavidade oral. A ocorrência de recidivas também são comuns e afetam negativamente o prognóstico dos pacientes. De forma semelhante, a ocorrência de um segundo CEC primário, seja ele sincrônico ou metacrônico, ocorre em aproximadamente 10% dos pacientes e diminui a taxa de sobrevivência dos indivíduos (HIROTA et al., 2008; PONTES et al., 2011; MROUEH et al., 2020).

Outro fator que compromete os índices de sobrevivência dos pacientes afetados pelo CEC de cavidade oral é o estágio avançado em que a maioria dos casos se apresenta no momento do diagnóstico inicial. As causas para esta apresentação avançada das neoplasias, frequentemente classificadas no estágio IV, apresentando grandes dimensões e metástases cervicais, são de justificativa complexa e incluem fatores como falta de informação por parte dos pacientes, deficiências de políticas públicas de rastreamento, de prevenção e de instrução sobre a doença, assim como dificuldades de acesso aos serviços de diagnóstico e tratamento, especialmente em países em desenvolvimento como o Brasil e a Índia (PONTES et al., 2011; CURADO et al., 2016).

Assim, o câncer de boca representa um importante problema de saúde pública em diversas partes do mundo, com especial destaque para o Brasil, que possui os maiores índices de câncer de

boca na América Latina, e para a Índia, onde esta neoplasia maligna representa o principal câncer diagnosticado em homens. A forte associação entre o desenvolvimento do CEC de boca e os hábitos socioculturais nestes países representa um grande desafio para o controle da incidência deste câncer.

Referências

- BRAY, F. et al. Global Cancer Statistics 2018: GLOBOCAN Estimates of Incidence and Mortality Worldwide for 36 Cancers in 185 Countries. *CA Cancer J. Clin.*, v. 68, p. 394-424, 2018.
- CAI, X. et al. Oral Submucous Fibrosis: A Clinicopathological Study of 674 Cases in China. *J Oral Pathol. Med.*, v. 48, p. 321-325, 2019. doi: 10.1111/jop.12836.
- CURADO, M. P. et al. Oral and Oropharynx Cancer in South America: Incidence, Mortality Trends and Gaps in Public Databases as Presented to the Global Oral Cancer Forum. *Transl. Res. Oral Oncol.*, v. 1, p. 1-7, 2016.
- DOS SANTOS COSTA, S. F. et al. Molecular Basis of Oral Squamous Cell Carcinoma in Young Patients: Is It Any Different from Older Patients? *J. Oral Pathol. Med.*, v. 47, p. 541-546, 2018.
- FONSECA, F. P. et al. Oral Adenosquamous Carcinoma: Evidence That It Arises from the Surface Mucosal Epithelium. *Histopathology*, v. 61, p. 321-323, 2012.
- FONSECA, F. P. et al. Oral Carcinoma Cuniculatum: Two Cases Illustrative of a Diagnostic Challenge. *Oral Surg. Oral Med. Oral Pathol. Oral Radiol.*, v. 116, n. 4, p. 457-63, 2013. doi: 10.1016/j.oooo.2013.06.006.
- GUHA, N. et al. Betel Quid Chewing and the Risk of Oral and Oropharyngeal Cancers: A Meta-Analysis with Implications for Cancer Control. *Int. J. Cancer*, v. 135, p. 1433-1443, 2014. doi: 10.1002/ijc.28643.
- HIROTA, S. K. et al. Risk Factors for Oral Squamous Cell Carcinoma in Young and Older Brazilian Patients: A Comparative Analysis. *Med. Oral Patol. Oral Cir. Bucal*, v. 13, p. 227-231, 2008.
- IDREES, M. et al. Oral Lichen Planus Has a Very Low Malignant Transformation Rate: A Systematic Review and Meta-Analysis Using Strict

Diagnostic and Inclusion Criteria. *J. Oral Pathol. Med.*, 25 Jan. 2020. doi: 10.1111/jop.12996.

INCA – Instituto Nacional de Câncer. Estimativa 2020. 2020. Disponível em: <https://www.inca.gov.br/estimativa>. Acesso em: 23 nov. 2020.

LOPES, M. A. et al. Proliferative Verrucous Leukoplakia May Initially Mimic Lichenoid Reactions. *World J. Clin. Cases*, v. 3, p. 861-863, 2015. doi: 10.12998/wjcc.v3.i10.861.

MIRANDA-FILHO, A.; BRAY, F. Global Patterns and Trends in Cancers of the Lip, Tongue and Mouth. *Oral Oncol.*, v. 102, 2020. doi: 10.1016/j.oraloncology.2019.104551.

MROUEH R. et al. Risk of Second Primary Cancer in Oral Squamous Cell Carcinoma. *Head Neck*, v. 42, n. 8, p. 1848-1858, 2020. doi: 10.1002/hed.26107.

PENG, Q. et al. Oral Verrucous Carcinoma: From Multifactorial Etiology to Diverse Treatment Regimens (Review). *Int. J. Oncol.*, v. 49, p. 59-73, 2016.

PONTES, F. S. et al. Squamous Cell Carcinoma of the Tongue and Floor of the Mouth: Analysis of Survival Rate and Independent Prognostic Factors in the Amazon Region. *J. Craniofac. Surg.*, v. 22, p. 925-930, 2011.

RODRIGUES, P. C. et al. Clinicopathological Prognostic Factors of Oral Tongue Squamous Cell Carcinoma: A Retrospective Study of 202 Cases. *Int. J. Oral Maxillofac. Surg.*, v. 43, p. 795-801, 2014.

SCULLY, C.; BAGAN, J. V. Oral Squamous Cell Carcinoma: Overview of Current Understanding of Aetiopathogenesis and Clinical Implications. *Oral Dis.*, v. 15, p. 388-399, 2009.

SHEARSTON, K. et al. Malignant Transformation Rate of Oral Leukoplakia in an Australian Population. *J. Oral Pathol. Med.*, v. 48, p. 530-537, 2019. doi: 10.1111/jop.12899.

TORREJON-MOYA, A.; JANÉ-SALAS, E.; LÓPEZ-LÓPEZ, J. Clinical Manifestations of Oral Proliferative Verrucous Leukoplakia: A Systematic Review. *J. Oral Pathol. Med.*, v. 49, n. 5, p. 404-408, 2020. doi: 10.1111/jop.12999.

WARNAKULASURIYA, S. Oral Potentially Malignant Disorders: A Comprehensive Review on Clinical Aspects and Management. *Oral Oncol.*, v. 102, 2020. doi: 10.1016/j.oraloncology.2019.104550.

3. AS VIÚVAS EXILADAS DA ÍNDIA: a morte é o vestido que elas vestem

Showkat Shafi

Vestir a morte de outra pessoa por toda a vida é uma dura realidade para milhões de viúvas na Índia. Enquanto sofrem por seus companheiros de vida, milhares de mulheres são desumanizadas por mais essa tragédia que as afeta. Em um momento de desespero e perda emocional, essas mulheres são abandonadas pelo resto das suas vidas por algo que não é sua culpa. Essas viúvas, envoltas em branco, são forçadas a viver uma vida austera, em reclusão, esperando morrer nas cidades sagradas da Índia.

O hinduísmo propaga a vida como um ciclo de nascimento, mortes e renascimentos até que a alma atinja *Moksha* (salvação). Acredita-se que até o vínculo entre o marido e a mulher transcende além da vida e da morte, ultrapassando um total de sete ciclos de vida. Essa crença, quando praticada em uma sociedade predominantemente patriarcal, resulta em um sistema em que, com a viuvez, a identidade da mulher deixa de existir. Ela tem que viver nessa tristeza por toda a vida, esperando para se reunir com o marido na próxima vida.

Num país em que um grande número de mulheres depende economicamente de seus maridos, a viuvez leva não apenas ao abandono, mas ao começo do fim da identidade de uma mulher na sociedade, que ela havia haurido de seu cônjuge.

Como uma prática milenar na Índia, as viúvas hindus são forçadas a deixar suas casas após a morte de seus maridos, perdendo a autoridade sobre suas famílias. No entanto, isso não era (e não é) praticado por todos os lares hindus e por muitos movimentos sociais, com destaque para reformadores como Ishwar Chandra Vidyasagar, no século XIX, que incentivaram o novo casamento de viúvas, mas a sociedade como um todo carecia dessa conscientização e mudança de atitude.

Reclusas nas cidades sagradas

Para descansar da rejeição constante e da possível violência de seus parentes e colegas, as viúvas tendem a se mudar para cidades sagradas para abraçar uma vida de celibato e passar a vida restante a serviço de Deus. Seria sua tentativa final de obter um pingo de sanção social e sobreviver no mínimo, na esperança de conseguir um funeral e uma salvação respeitosos.

A urbanização e as mudanças no estilo de vida falharam em acabar com o afastamento das viúvas, e o abandono delas ainda é grande entre muitas famílias, desencadeado principalmente pela superstição que propaga a viuvez como símbolo de mau preságio. Milhares de viúvas vivem em condições deploráveis nas cidades de Vrindavan, Mathura, Varanasi e outras partes do país.

Vrindavan é uma cidade sagrada localizada no estado de Uttar Pradesh, Norte da Índia. É o lar de milhares dessas viúvas – mulheres que são ostracizadas e castigadas por suas famílias e pela sociedade. Ao longo dos anos, para acomodar o fluxo de viúvas de várias partes da Índia, muitos abrigos foram abertos pelo governo, empresas privadas e ONGs.

Vrindavan é considerada como a terra de Radha e Krishna, um casal divino adorado pelos hindus. “Radha e Krishna nunca são adorados como divindades independentes em Bengala, mas sempre juntos, como um casal divino [...] em sua morada cósmica, Vrindavan.” (SARBADHIKARY, 2015). Uma viúva, depois de ser abandonada por sua família, muda para Vrindavan, que se acredita miticamente ser a terra onde a alma se torna unificada com Deus. Acredita-se que depois da morte do marido, a mulher é desprovida dos seus direitos de ser materialista e, portanto, deve renunciar a todos. Vrindavan, onde a paisagem é coberta pela cor branca, com inúmeras viúvas alinhadas nas ruas, nos templos, nos *ghats* (margens do rio), é uma terra ‘escolhida’ para as viúvas. Terra considerada um lugar onde o Senhor Krishna passou a infância e se uniu a Radha no amor, Vrindavan hoje serve como um lugar que acolhe milhares de viúvas abandonadas.

A razão do movimento das viúvas de outras partes da Índia, especificamente para Vrindavan e outras cidades sagradas, não se restringe aos *diktats* religiosos. Fatores variados e uma longa história de subjugação de mulheres constituem as diversas razões pelas quais as viúvas se deslocam para as cidades sagradas. Bhattacharyya e Singh (2018), em seu estudo sobre as viúvas Varanasi, afirmam que as viúvas são

repudiadas por suas famílias principalmente por quatro razões – primeira, percebidas com um “fardo” para a família; segunda, um reclamante indesejado da propriedade ancestral do seu marido; terceira, percebida como uma ameaça sexual; e quarta, abandonada por seus pais (ou irmãos), pois ela pode ser uma potencial pretendente da herança patrilinear.

Esses quatro pontos nos levam ao assunto do sistema familiar conjunto hindu. As raízes da primeira razão estão inseridas na sociedade indiana patriarcal, na qual os homens têm sido os

únicos membros mantenedores da família, enquanto as tarefas domésticas e outros trabalhos que as mulheres realizam não são quantificados em termos monetários. Mesmo se as mulheres trabalharem junto aos homens no campo, elas estão em lugares com salários escassos ou nenhum salário. Essa desigualdade que a sociedade silenciosamente impõe às mulheres passa a desempenhar um papel importante na maneira como as viúvas são tratadas na Índia há séculos. Em grande parte da sociedade, quando uma garota nasce e é criada, todas as suas principais decisões são tomadas pelo pai. Essa autoridade é passada ao marido após o casamento. Nesse caso, após a morte do marido, a mulher fica sem poder de autoridade sobre sua cabeça. Ela não pode voltar para seus pais e viver com eles, porque, uma vez que é uma mulher casada, não tem mais direito sobre a casa dos pais. Ela se torna dependente de outros membros da família ou, como citado anteriormente, um “fardo” para a família. Às vezes, as mulheres são deserdadas junto com seus filhos e não têm outra escolha a não ser mudar para esses lugares sagrados junto com as crianças.

Nesse caso, a injustiça também decorre do medo. O medo de perder o controle sobre uma mulher, ou vê-la com outra pessoa, muitas vezes levou a essa injustiça contra as viúvas ao longo dos séculos. Na crença hindu, o vínculo entre o marido e a mulher vai além desse mundo tangível. Esta é a causa para costumes como o *Sati*, em que a viúva é imolada na pira funerária de seu marido. A ideia era que a mulher também renunciasse o mundo e terminasse sua vida se o marido dela não existisse mais. Jorg Fisch (2005) no seu livro *Immolating Women* (Mulheres Imoladas, em tradução livre) detalha o costume da queima de viúvas. Ele diz que isso “poderia existir para manter o poder além do túmulo e colocar a esposa fora do alcance de outros homens”.

As viúvas costumam experimentar exploração sexual a ponto de serem estupradas por vizinhos, proprietários das casas e até mesmo por membros da família, como irmãos ou pai do falecido

marido. A sobrevivência se torna difícil para elas permanecerem na mesma cidade ou vila em que moravam antes. Uma viúva que vive sozinha é vista como uma mulher fraca e uma presa de assédio sexual fácil, pois ela não será capaz de se defender ou reclamar em algum lugar. Muitas vezes as próprias viúvas deixam suas casas indo para Vrindavan para escapar dos ataques sexuais de seus parentes ou vizinhos.

A sexualidade feminina é frequentemente considerada uma ameaça flagrante ao patriarcado que domina o tecido dessas sociedades. Existem muitos contos reprimidos e incontáveis de violência sexual nos olhares em branco e tristes dessas viúvas. No entanto, a maioria delas não pode falar sobre o abuso que sofreram nas mãos de seus parentes. A provação não para em terras distantes como Vrindavan ou Varanasi e continua a assombrar seu presente e futuro, pois uma vida solitária leva a novos desafios.

A segunda e a quarta razões, relacionadas à viúva como requerente na propriedade ancestral de seu marido ou pai e como potencial pretendente da herança patrilinear, são razões pelas quais as viúvas são deserdadas por suas famílias. Existem duas escolas de direito hindu sob as quais os direitos de propriedade são decididos. Essas são as escolas de direito Dayabhaga e Mitakshara, fornecidas por Vijnaneswara e Jimutavahana, respectivamente. De acordo com a faculdade de direito de Mitakshara, uma viúva pode reivindicar seu direito à propriedade somente se não tiver filho e se a propriedade do marido estiver separada dos co-herdeiros dele. Se parte da propriedade do marido fizer parte da propriedade combinada de sua família, a viúva terá direito apenas à mera subsistência.

De acordo com a faculdade de direito de Dayabhaga, a viúva herda a propriedade do marido após sua morte. Isso ocorre principalmente em Bengala, devido ao fato de um grande número de viúvas em Vrindavan serem bengalis. Esse direito de propriedade

que a lei Dayabhaga concede às viúvas as tornou alvos vulneráveis. Essa lei é predominante desde séculos, mas as viúvas nunca tiveram nenhum indício de seus direitos, devido à falta de educação e conscientização. No entanto, a Lei de Sucessão Hindu tem disposições que autorizam a mulher a ter direitos iguais em suas propriedades ancestrais.

Existem inúmeras histórias de mulheres que foram privadas de seu direito à propriedade. Na maioria dos casos, elas nem recebem ajuda financeira da casa do seu marido ou dos pais para poderem subsistir. Uma das mulheres que conheci em Vrindavan lembrou as atrocidades que ela sofreu por seus pais quando se aproximou deles depois de ser abandonada do lugar do marido.



Figura 1 - Meera Dasi, 73

Fonte: Fotografia do próprio autor.

Nas palavras de Meera Dasi:

Fui à casa dos meus pais após me tornar viúva, mas até os meus pais se tornaram monstros. O tempo que eu passei com eles, após a morte

do meu marido foi um pesadelo. Fui espancada, passava fome e não tinha permissão para entrar na casa principal para socializar com os outros membros da família. Eu fugi e Vrindavan tem sido minha casa desde então.

Vendo o estado pobre em que essas mulheres passam os anos restantes das suas vidas nas ruas estreitas de Vrindavan, alguém poderia supor que elas são de setores economicamente mais fracos da sociedade. No entanto, muitas dessas mulheres são de famílias abastadas e nunca imaginaram que elas teriam que viver uma vida privada das necessidades básicas. Subudra Gosh, a quem entrevistei em Vrindavan, compartilhou: “Crescendo, eu nunca pensei que teria que implorar por comida. Mas eu tive quando fui expulsa de casa, após a morte do meu marido. Um homem gentil me ajudou a pegar um trem em Bengala e eu cheguei aqui.” (ver SHAFI, 2016).



Figura 2 - Subudra Gosh, 65

Fonte: Fotografia do próprio autor.

Expulsa da casa do marido depois que ela ficou viúva aos 18 anos, Arti Mistri detalha como seus sogros temiam que ela exigisse uma participação na propriedade. Agora, aos 65 anos, ela se lembra de como o próprio irmão a rejeitou, pois acreditava que as viúvas trazem azar. Ela também se mudou para Vrindavan.



Figura 3 - Arti Mistri, 65

Fonte: Fotografia do próprio autor.

Nos casos em que a viúva é idosa e mora com seus filhos, ela é considerada um “fardo” para os filhos que precisariam cuidar dela. Às vezes, seus próprios filhos sentem que sua mãe traria má sorte ou que não podem mais cuidar dela, abandonando-a. Algumas viúvas têm que deixar seus filhos para trás enquanto são abandonadas. Lolita Debnath fala sobre seus três filhos que teve que deixar para trás com os pais, pois não queria que eles sofressem por causa dela. Em toda a sua vida ela queria que seus filhos a visitassem, mas apenas um veio uma vez para ver se ela estava viva. Em tais circunstâncias, as mulheres não têm opção senão implorar nas ruas, ou encontrar um emprego para se sustentar, ou mudar para cidades como Vrindavan.



Figura 4 - Lolita Debnath, 90

Fonte: Fotografia do próprio autor.

Não é fácil encontrar um emprego quando se é viúva. Suas roupas brancas as denunciam como viúvas, e as pessoas raramente lhes dão emprego devido à superstição de que as viúvas trazem azar. Deixadas à própria sorte, elas tentam ganhar a vida, mas precisam ser cuidadosas e muitas vezes escondem o fato de serem viúvas. Uma viúva idosa de 85 anos narra sua história de como costumava lavar pratos e roupas nas casas de outras pessoas para ganhar dinheiro, mas, no momento em que souberam que ela era viúva, foi expulsa sem aviso prévio.

Olhando além da importância religiosa de Vrindavan, seria possível perceber que a ideia por trás do envio de viúvas para lugares tão distantes quanto de Bengala para Vrindavan era deixá-las o mais longe possível, para que não voltassem para suas casas.

Uma vida de contenção

Além de serem expulsas da propriedade do seu marido, as viúvas precisam suportar muitas mudanças no seu estilo de vida. Existem vários costumes que devem ser seguidos pelas viúvas e estes começam com a renúncia. A tristeza que envolve a vida da viúva na morte de seu marido não para com a perda emocional. Ela tem que desistir de suas roupas de cores vivas, joias e outros ornamentos. Ela tem que viver uma vida de ascetismo com completa abstinência sexual. Ela tem que fazer jejuns e comer refeições limitadas durante o dia. Vários itens alimentares são proibidos e as refeições são muito simples.

Há menções nas escrituras sobre como as viúvas podem renunciar à vida materialista e adotar um modo de vida mais simples.

Ela deveria desistir de adornar os cabelos, mascar nozes de bétele, usar perfumes, flores, ornamentos e roupas tingidas, pegar comidas de um vaso de bronze, tomar duas refeições por dia, aplicar colírio nos olhos; ela deveria usar uma roupa branca, restringir seus sentidos e raiva e dormir no chão [...] (CHAKRAVARTI; GILL, 2001)

A maioria dessas escrituras que prescrevem a conduta correta é em sânscrito, portanto, não é acessível às massas e, muitas vezes, está sujeita à interpretação. A indulgência tão simples quanto comer doces era proibida nas sociedades majoritariamente patriarcais, onde as mulheres frequentemente permanecem analfabetas (IN THE NAME..., 2015). No filme de Deepa Mehta, *Water* – uma história baseada nas viúvas hindus abandonadas –, uma viúva idosa fala apenas sobre doces. Viúva desde muito jovem e tendo sido privada de doces por cerca de cinco décadas de sua vida, ela lembra como os doces foram servidos em sua cerimônia de casamento. Quando ela conhece uma nova jovem viúva do *ashram*, ela pergunta à menina se ela tem algum *laddoo*

(um doce em forma redonda). A jovem viúva mantém o desejo da viúva idosa em seu coração e, assim que recebe dinheiro suficiente de esmolas, a primeira coisa que faz é comprar um *laddoo* para a viúva idosa. A viúva idosa que esperou sua vida toda para ter doces falece logo depois de ter um. O filme retrata a situação das viúvas nos grilhões dos costumes discriminatórios e do antigo sistema de crenças.

A Índia é uma terra de cores onde os festivais são associados a uma mistura única de cores, vibração e um espírito de alegria e união. Mas há também um tabu associado ao uso da cor branca, que geralmente é considerada pouco auspiciosa e geralmente é a cor usada para o luto. As cores associadas à felicidade devem ser renunciadas por uma viúva, que deve abraçar o branco pelo resto da vida. No entanto, em contraste com esse pensamento, o branco também é um símbolo de pureza. As viúvas de branco também ressoam a ideia de que são puras, serenas e não podem ser de alguém, guardando a distância, no sentido de proximidade física com o sexo oposto. Assim, restringir o traje ao branco parece um esforço consciente de criar uma distinção definida de certas pessoas em relação à maior parte da sociedade (KAUR, 2017). Essa distinção desempenha um papel importante na segregação na sociedade. É uma indicação para os homens que a mulher de branco é viúva e não pode casar novamente ou ter um relacionamento. A cor branca torna-se o meio pelo qual regras não ditas são impostas às viúvas.

Além de usar o branco, muitas viúvas também devem raspar as cabeças. Isso geralmente é visto como um símbolo de ser sexualmente desagradável. Isso leva a um considerável número de mulheres em seu período fértil, de 20 e 30 anos, negando qualquer tipo de contato social com o sexo oposto ou com o mundo exterior e vivendo uma vida de abstinência e restrições.

Casamento infantil

Um costume amplamente prevalente anteriormente, e que ainda existe em algumas partes da Índia, é o casamento precoce de meninas. As meninas, antes mesmo de atingir a puberdade, são casadas com homens tão velhos quanto quatro vezes a sua idade. Uma jovem entrevistada em Vrindavan fala de sua provação: “Eu tive que dormir na rua, pois minha família me abandonou após a morte do meu marido. Eu fui casada com ele quando tinha 11 anos de idade, quando ele tinha 40 anos.” Histórias como essa são comuns na zona rural da Índia, pois uma menina é frequentemente considerada um fardo e os pais acham o casamento precoce uma solução para isso.



Figura 5 - Prema Dasi, 60

Fonte: Fotografia do próprio autor.

Outra viúva de 60 anos, Prema Dasi, lembra: “Eu era uma criança, casada com um homem velho, e ele morreu logo após o nosso casamento. Eu fui deixada para lidar com o mundo que apenas abusa e humilha as viúvas.” As crianças viúvas, tão jovens quanto sete ou oito anos de idade, são deixadas sozinhas em Vrindavan por seus pais. Em uma idade tão tenra, quando a jovem é

dependente dos pais para a maioria das suas necessidades, ela é abandonada em uma terra estranha. As repercussões de deixar uma jovem aos cuidados de estranhos são múltiplas. Essas jovens garotas podem e são forçadas ao comércio sexual e também são expostas a violência ou abuso. Com educação e apoio adequados, crianças viúvas, como Prema Dasi, também poderiam ter se destacado e se tornado fortes mulheres independentes se não fossem enviadas para uma terra distante como um fardo.



Figura 6 - Pingela Maiti, 85

Fonte: Fotografia do próprio autor.

Uma criança viúva, Pingela Maiti, relembra:

Eu mal tinha nove anos de idade quando fui forçada a casar com um homem de quarenta anos de idade. Ele morreu dentro de alguns anos, e eu retornei para a minha casa materna como uma criança viúva. Eles me forçaram a raspar minha cabeça e eu fui forçada a pedir por comida. Eu fugi daquela vida e mudei para Mathura para ficar com as outras viúvas. Encontrei outras como eu e um propósito de vida aqui.

Vida em Vrindavan

As viúvas em Vrindavan são tratadas como *mais* (mães) por respeito. Seus rituais matinais começam indo ao *ghat* (margens) do rio Yamuna e se banhando na água benta. Quando terminam as ofertas, sentam-se do lado de fora dos templos e imploram por esmolas para sustento. Como a maioria das viúvas são analfabetas e não têm formação profissional, procurar por esmolas nos degraus do templo não é considerado um estigma. No entanto, pensando sob perspectiva das viúvas, deve ser difícil para elas aceitar o fato de que, pelo resto das suas vidas, terão que implorar por esmolas, alimentos e outras necessidades. Todo o amor e carinho que receberam da família desaparecem nessa terra estranha. O casulo de proteção que uma família oferece não está mais disponível para elas, e elas são deixadas sozinhas para começar uma nova vida. Os devotos que visitam os templos dão dinheiro ou doam outras coisas em espécie, como cobertores ou sáris, a elas.

Algumas das viúvas se envolvem em várias tarefas dentro do complexo dos templos, como limpar o santuário divino, fazer pasta de sândalo e guirlandas de flores para a adoração. Essas mulheres são pagas por esses serviços pelas autoridades do templo. As viúvas também participam do canto de *bhajans* (orações) nos templos. Elas cantam por mais ou menos uma hora e, depois disso, são recompensadas com comida crua. “Cantar canções devocionais o dia inteiro é, para a maioria, não apenas um caminho para a salvação, mas também o único meio de ganhar algumas rupias.” (VERMA, 2005). A maioria das mulheres que possuem acomodações com cozinha instalada levam a comida crua para casa, enquanto as outras trocam por refeições prontas nos restaurantes fora do templo. Vários fundos oferecem refeições cozidas às viúvas diariamente. Isso também sobrecarrega as

viúvas que precisam se esforçar muito para ganhar dinheiro para sobreviver. Embora constituam e desenvolvam relações familiares entre si, essas viúvas devem cuidar de si mesmas sozinhas. Elas precisam se alimentar e também pagar o aluguel do alojamento com apenas algumas rupias que recebem dos templos ou como esmolas.

Várias ONGs oferecem treinamento vocacional às viúvas, para que possam ganhar a vida de maneira mais digna. Essas organizações também promovem educação, pois as taxas de alfabetização entre as viúvas são realmente baixas. De acordo com um relatório da Comissão Nacional das Mulheres da Índia (2009-2010), o “Estado oferece abrigo, pensão, ração e, às vezes, assistência médica às mulheres na forma de acampamento, distribuição de cadeiras de rodas e óculos” (NATIONAL COMMISSION FOR WOMEN, 2010). Muitas vezes, essa não é a real imagem sobre o fornecimento dessas instalações e assistência; os funcionários precisam de provas de residência e identificação que essas viúvas não podem produzir. As viúvas raramente têm ciência de tal assistência e também são enganadas pelos intermediários.

Vrindavan possui uma variedade de *ashrams* administrados pelo governo, além de acomodações particulares. Muitos *havelis* ou bangalôs em ruínas que estavam vagos há muito tempo foram convertidos em acomodações alugadas. As viúvas que não têm carteira de identidade vivem em condições apertadas em cômodos muito pequenos. Os quartos são básicos, e as viúvas que neles moram podem ou não obter espaços ou instalações para cozinhar. Elas dependem de comida cozida doada por pessoas ou restaurantes locais.

Embora a maioria dos abrigos esteja lotada de quartos sujos, as viúvas compartilham quartos e tentam viver como uma família

e encontrar consolo na companhia uma da outra. Elas precisam de uma quantidade adequada de esmolas ou dinheiro de outras fontes para pagar o aluguel a tempo. Muitas mulheres, especialmente as mais jovens, são forçadas à prostituição se houver falta de dinheiro. É difícil para as viúvas mais velhas encontrar trabalho ou ir aos templos obter esmolas, e acabam ficando sem teto. Essas mulheres dependem de outras viúvas para alimentação e outras necessidades. Elas simplesmente ficam fora dos templos, aguardando por esmolas na velhice e com problemas de saúde. A separação de suas famílias afetou a maioria das viúvas. A dor da separação ainda pode curar com o tempo, mas o sentimento de não ser amada que elas têm que carregar consigo a vida inteira machuca emocionalmente a maioria delas. Embora formem laços com outras mulheres que vivem com elas, sentem-se tristes ao pensar que ninguém lamentará sua morte e que morrerão indesejadas. O trauma mental que as viúvas precisam enfrentar vivendo à mercê dos outros é inimaginável. Viver sozinha, sem uma fonte regular de renda, é desafiador, e é árduo verificar como as viúvas lidam nos dias em que estão doentes ou menstruam. Viver com outras mulheres em ambientes não higiênicos pode levar a várias infecções e doenças. Como sua renda é menor, elas não podem pagar por consultas médicas. Mesmo após a morte de uma viúva, não há suporte para a cremação, pois a maioria delas morre sem deixar dinheiro para trás.

Existem alguns habitantes locais que pagam pelo tratamento das viúvas que não podem obter assistência médica gratuita e, às vezes, também organizam a cremação (RAO, 2015). Um Litígio de Interesse Público foi apresentado pela Autoridade Nacional de Serviços Jurídicos (NALSA, na sigla em inglês) nas condições das viúvas. Esse caso foi julgado na Suprema Corte da Índia em 2012. Os juízes D. K. Jain e Madan B. Lokur disseram: “O médico

oficial chefe é instituído por este meio a garantir que os últimos ritos sejam realizados de acordo com os costumes dos mortos em tais abrigos.” (SUPREME COURT..., 2012). O tribunal também ordenou que os quartos do *ashram* fossem inspecionados e adotassem medidas para melhorar as condições de vida das viúvas. O governo de Uttar Pradesh foi orientado a explorar as possibilidades de criar um refeitório comunitário para fornecer comida para as viúvas idosas que não podem mais cozinhar.

As viúvas que se sacrificaram tanto na vida e vivem uma vida de penúria ainda têm corações feitos de ouro. A maioria é calorosa e acolhedora e gosta de convidar as pessoas para os pequenos lares que compartilham com outras viúvas – e até oferecem comida. Depois de sofrerem injustiças e atrocidades de seus entes queridos, Vrindavan é onde elas criaram pequenos lares para si mesmas e ficam felizes em compartilhar suas vidas de abandono. Compartilhar é fácil e a única opção disponível para elas. Todas passaram por experiências semelhantes de amargura e dor. Isso as ajuda a viver com outras pessoas que são irmãs na miséria.

Uma nova era, uma nova esperança

Holi é o festival hindu das cores durante o qual participantes jogam pétalas de flores, cores em pó feitas de flores secas (*Gulaal*) e água uns sobre os outros. É uma ocasião tipicamente marcada pela exuberância, risos, dança e, é claro, uma abundância de cores. Mas as viúvas são tradicionalmente proibidas de compartilhar dessa alegria. No entanto, os tempos estão mudando agora. Elas começaram a sair de seus lares em ruínas e vidas destruídas para mergulhar nas cores da alegria e esperança.



Figura 7 - Festival das cores

Fonte: Fotografia do próprio autor.

Essas viúvas existem como uma dicotomia na sociedade indiana, onde outras mulheres estão alcançando novos patamares, escrevendo novas histórias de sucesso e vivendo em seus próprios termos – enquanto essas mulheres de branco são frequentemente sacrificadas por costumes e apatia arcaicos.

Novo casamento de viúvas

A possibilidade de um novo casamento quando o marido morre não é um tabu nas sociedades progressistas. No entanto, nas sociedades tradicionais, um novo casamento nunca é considerado uma opção devido ao estigma social associado a ele. Aqueles homens que escolhem se casar com uma viúva precisam enfrentar as adversidades e a pressão da sociedade.

Se a viúva tem filhos, fica ainda mais difícil para ela pensar em se casar novamente. Sempre existe o medo de que seu segundo

marido possa maltratar seus filhos. Além disso, a possibilidade de os filhos não conseguirem aceitar um padrasto dificulta.

Os casamentos no subcontinente indiano são frequentemente complexos, e sair do casamento, apesar de ser uma viúva, é uma tarefa difícil. É difícil encontrar um par para uma viúva em uma sociedade dividida por casta, comunidade, status social e outros fatores.

O abandono de viúvas é uma tradição secular. Durante o governo britânico, Ishwar Chandra Vidyasagar defendeu o direito das viúvas de se casar novamente e aprovou a Lei de Novo Casamento da Viúva, aprovada pelo governo britânico em 1865. No entanto, o ato, ao que parece, teve pouco efeito nas tradições que ostracizaram muitas viúvas e as deixaram em uma vida de penúria há décadas. De acordo com o censo de 2011, existem 5,6 milhões de viúvos na Índia, dos quais 78% são mulheres. Isso mostra como os homens ainda podem se casar novamente após a morte de sua esposa, enquanto as mulheres são deixadas sozinhas para travar suas batalhas de sobrevivência.

Algumas viúvas passaram muitas décadas de suas vidas nos cantos e esquinas dessas cidades sagradas e não conseguem se lembrar de nada sobre seu passado. Para elas, essas ruas são seu lar e a adoração é a única coisa que elas lembram da vida. Vivem como párias sociais em uma terra que nunca haviam visto antes. Para aquelas que se lembram de suas famílias, elas também se lembram da injustiça que seus parentes lhes causaram. Não vale a pena voltar às privações e maus-tratos sofridos em seus próprios lares e preferem viver apenas com outras viúvas. Elas estão acostumadas com a vida em que devoção e adoração as ajudam a sobreviver nos anos restantes de suas vidas.

A maioria dessas viúvas sente que uma mulher deve morrer antes da morte do marido, para que ela não precise viver no inferno. É desanimador ouvir que a maioria das viúvas que conheci

nas cidades sagradas está apenas esperando morrer, para que possa sair desta vida de miséria. Uma viúva de 82 anos, Radha Dasi, disse: “É uma sentença para toda a vida de humilhação e luta. Estou neste templo há mais de 60 anos e agora não me lembro de nada sobre minha cidade natal. Espero a morte todos os dias para obter algum alívio.”



Figura 8 - Radha Dasi, 82

Fonte: Fotografia do próprio autor.

Porém, há uma diminuição recente na migração de viúvas para Vrindavan, o que é tranquilizador. Dá esperança de que as novas gerações estejam mais abertas a aceitar as viúvas como parte de seus próprios costumes antigos e de que estes não tenham mais muito valor em um mundo cosmopolita. As viúvas preferem ficar com seus filhos, enquanto aquelas que trabalham não dependem mais de ninguém para obter apoio financeiro.

Os governos e várias organizações privadas estão trabalhando para melhorar as condições de vida das viúvas. Organizações

privadas estão fornecendo às viúvas uma bolsa mensal e outras instalações e bens materiais, como ambulâncias, geladeiras e aparelhos de televisão. Algumas organizações privadas oferecem campos de treinamento vocacional para que as viúvas possam aprender novas habilidades e se tornar autossuficientes. Eles ensinam mulheres a costurar, bordar e fazer *agarbattis* (palitos de incenso). Os cursos de treinamento são úteis tanto para as jovens quanto para as viúvas de meia-idade, porém as mais antigas não podem mais aprender ou trabalhar.

O governo de Uttar Pradesh abriu um centro residencial para viúvas, Krishna Kutir, em 2018, que pode acomodar mais de mil viúvas. O local também possui instalações para cadeiras de rodas e rampas para idosos. Possui também dois dispensários e instalações de fisioterapia, e as reclusas recebem exames médicos regulares (GOVERNMENT OF INDIA, [2018]; SCHULTZ, 2019).

Conclusão

A vida dessas viúvas elucidadas no capítulo mostra as lutas de mulheres e meninas. A mudança do ambiente alegre e vibrante de uma família para uma vida de renúncia é difícil, mas elas ainda se esforçam para viver. A sociedade em geral precisa se apresentar e aceitar essas viúvas como parte delas, garantindo-lhes uma vida digna.

As novas instalações construídas pelo governo e por organizações privadas são uma mudança bem-vinda às condições lamentáveis em que as viúvas vivem. É necessário fornecer cuidados diferenciados em casas de velhice bem equipadas às viúvas idosas que não podem mais implorar ou trabalhar. O governo também deve fornecer educação e treinamento vocacional às viúvas para torná-las independentes e autossuficientes.

Viúva: Que grande propriedade vaga!
A voz de Deus é cheia de delicadeza,
Prometendo simplesmente as estrelas duras, o espaço
De imortalidade em branco entre as estrelas
E nenhum corpo, cantando como flechas para o céu.

Sylvia Plath em seu poema “Viúva” (1961)

Referências

BHATTACHARYYA, R.; SINGH, S. Exclusion (and Seclusion): Geographies of Disowned Widows of India. *Geo Journal*, v. 83, p. 757-774, 2018. doi:10.1007/s10708-017-9800-0.

CHAKRAVARTI, U.; GILL, P. *Shadow Lives: Writings on Widowhood*. New Delhi: Kali for Women, 2001.

FISCH, J. *Immolating Women: A Global History of Widow Burning from Ancient Times to the Present*. Translated by Rekha Kamath Rajan. Delhi: Permanent Black, 2005.

GOVERNMENT OF INDIA. [Press Releases Details]. [PIB Delhi], [2018]. Disponível em: <https://pib.gov.in/newsite/PrintRelease.aspx?relid=183193>. Acesso em: 30 dez. 2019.

IN THE NAME of Purity: 10 Food Items Widows Were Prohibited from Eating. *Women's Web*, 29 Aug. 2015. Disponível em: <https://www.womensweb.in/2015/08/name-purity-10-food-items-widows-prohibited-eating/>. Acesso em: 20 nov. 2019.

KAUR, H. Why do Hindu Widows Wear White? *Speakingtree.in*, 16 Feb. 2017. Disponível em: <https://www.speakingtree.in/blog/why-do-hindu-widows-wear-white>. Acesso em: 18 nov. 2019.

NATIONAL COMMISSION FOR WOMEN. *Study on Widows at Vrindavan*. [S. l.]: National Commission for Women, 2010. Disponível em: <http://ncwapps.nic.in/pdfReports/WidowsAtVrindavanReport.pdf>. Acesso em: 20 nov. 2019.

RAO, T. V. *Effective People*. New Delhi: Random House India, 2015.

SARBADHIKARY, S. *The Place of Devotion: Siting and Experiencing Divinity in Bengal-Vaishnavism*. Oakland, California: University of California Press, 2015.

SCHULTZ, K. India's Widows, Abused at Home, Have Sought Refuge in This Holy City for Centuries. *The New York Times*, 27 Aug. 2019. Disponível em: <https://www.nytimes.com/2019/08/27/world/asia/india-women-widows.html>. Acesso em: 28 dez. 2019.

SHAFI, S. Widows in India: My Children Threw Me Out of the House. *Aljazeera*, 7 Mar. 2016. Disponível em: <https://www.aljazeera.com/indepth/in-pictures/2016/03/windows-india-children-threw-house-160303111807076.html>. Acesso em: 30 dez. 2019.

SUPREME COURT Comes to Rescue of Vrindavan Widows. *India Today*, 3 Aug. 2012. Disponível em: <https://www.indiatoday.in/india/story/supreme-court-comes-to-rescue-of-vrindavan-widows-112240-2012-08-03>. Acesso em: 4 jan. 2020.

VERMA, P. Born to Serve: The State of Old Women and Widows in India. *Off Our Backs*, v. 35, n. 9/10, p. 38-39, 2005. Disponível em: www.jstor.org/stable/20838472. Acesso em: 4 jan. 2020.

4. A NOVA DESORDEM MUNDIAL E O IMPERATIVO INDIANO

Shashi Tharoor
Samir Saran

Ao nos aproximarmos do final da segunda década do século XXI, fica claro que a ordem liberal internacional está enfrentando um momento de crise. Os fundamentos políticos, econômicos e de segurança que a sustentaram são inválidos e não há consenso sobre as demais agendas. A globalização está agora sendo confrontada pelo nacionalismo econômico. Tentativas de fechar fronteiras abertas estão sendo feitas. Políticos fortes estão alavancando múltiplas ameaças – reais e percebidas – para legitimar o governo populista. E as normas e instituições internacionais parecem menos relevantes para a gestão dos bens comuns globais. Há uma sensação de que a ordem global está se tornando mais uma vez mais *westphaliana* – em que os ganhos da interdependência estão sendo desfeitos. Há uma visível reafirmação da soberania – e de outros princípios. E, acima de tudo, há uma incerteza sobre o que este século tem reservado para nossas sociedades.

Dentro das análises que procuram entender por que o mundo é assim hoje, o sentimento esmagador é que os líderes populares e populistas têm minado o que era uma ordem internacional bem-intencionada e funcional. Pretendemos corrigir esta narrativa. Do nosso ponto de vista, o mundo foi fundamentalmente definido pelo espírito do darwinismo: a “sobrevivência dos mais aptos”. Os processos de governança global apenas legitimaram o que de outra forma era a diplomacia estatal coercitiva. Trata-se de um meio de acumular e manter o poder e a riqueza sem o uso da força militar. A crise da governança global é, em muitos aspectos, um problema para os guardiões da ordem mundial pós-1945. A história do declínio não começa com líderes populistas pisoteando uma ordem mundial existente – embora eles certamente estejam. Esses líderes são o produto das contradições que sempre definiram a ordem liberal.

Antes de detalharmos mais este assunto, é oportuno definir o contexto. Onde estamos agora? Por um lado, os responsáveis que uma vez evangelizaram a ordem internacional liberal estão sendo varridos pelas correntes subalternas. As elites americanas continuam consternadas com o fato de os EUA terem eleito Donald Trump – um indivíduo sem interesse em parcerias globais ou posturas liberais. As elites europeias estão mortificadas com a ascensão da *Alternative für Deutschland* (AfD), o Nacional Rally, Viktor Orbán, e outros que representam valores ostensivamente antitéticos aos da União Europeia (UE). Aqueles que defendem a globalização e os valores multilaterais, por outro lado, estão lutando por sua relevância. Macron está lutando contra uma onda de descontentamento popular por causa de suas “políticas favoráveis aos negócios”, enquanto Angela Merkel poderá renunciar ao cargo depois de lutar uma batalha perdida contra um ressurgimento populista na UE. Da perspectiva das elites ocidentais, as normas, instituições e parcerias que foram tão cuidadosamente criadas no período pós-guerra não podem mais

sustentar sua paz, liberdades ou segurança. Pelo contrário, são esses mesmos ideais que parecem ser a causa raiz do problema. A onda de raiva popular na comunidade transatlântica é direcionada à livre circulação e à abertura das fronteiras; à globalização e à volatilidade da interdependência; e às elites da política, dos negócios, da academia e da mídia que apoiam essas propostas liberais. A identidade e a soberania locais – nas quais a ordem liberal internacional foi, em certo momento, dada como suposto – estão se reafirmando em todos os lugares.

Essa turbulência doméstica também abalou as bases de segurança da ordem liberal internacional – as parcerias transatlânticas e transpacíficas dos Estados Unidos. Um mantra diplomático central da administração Trump parece ser o desprezo a tudo o que foi reverenciado. Sua administração tem adotado políticas econômicas e de segurança que são hostis à UE e ao Japão. Tem sido implacável em obrigar ambos a “pagar mais por sua própria defesa”. Mais do que isso, Trump também tem estado disposto a levantar tensões militares nessas regiões – com o Irã na Ásia Ocidental, e com a Coreia do Norte na Ásia Oriental. Sua vontade de usar força e pressão unilateral em vez de negociações multilaterais tem causado muita angústia na Europa, Japão e Coreia do Sul. Mais consequentemente, talvez, Trump esteja mais do que disposto a minar os quadros institucionais da ordem global – como as Nações Unidas (ONU) e a Organização Mundial do Comércio (OMC). Ele vê ambas as organizações como tomadas por atores hostis aos interesses americanos que infringem a soberania absoluta dos EUA.

Em meio a essa turbulência no Ocidente, há também um ressurgimento do Oriente. Os velhos impérios e civilizações da Ásia, especialmente China e Índia, começam a impressionar o mundo pelo seu tamanho e peso. A China, sem dúvida, está liderando esta onda. Enquanto o Ocidente está pensando localmente, a China está se tornando global. No Fórum Econômico Mundial

(WEF, na sigla em inglês) em 2017, o presidente Xi emergiu como o mais improvável defensor da globalização, afirmando, como um estadista, que a comunidade internacional “deve se adaptar e orientar a globalização econômica, amortecer seus impactos negativos e proporcionar seus benefícios para todos os países”. Mais importante, o país está investindo em projetos de infraestrutura na Ásia e na Europa, num esforço sem precedentes para conectar os dois continentes. A Belt and Road Initiative (BRI) é um impulso geopolítico e geoeconômico multibilionário que levará a China a emergir como o principal árbitro de um arranjo político, econômico e de segurança euroasiático. Ao fazê-lo, Pequim está minando constantemente a eficácia e legitimidade dos arranjos de aliança do pós-guerra. Na Europa, o arranjo 17+1 liderado pela China está desgastando a influência da UE sobre suas fronteiras orientais. A agressiva construção naval da China no Mar do Sul da China (SCS, na sigla em inglês) está deslocando o poder militar americano no Pacífico e semeando discórdia entre os Estados-membros da Associação das Nações do Sudeste Asiático (ASEAN, na sigla em inglês). Seus investimentos em nações do G7, como a Itália, dividiram e desestabilizaram qualquer potencial resposta ocidental.

Igualmente significativo, a ascensão da China está sendo acompanhada por uma proposta alternativa para a governança global. Lembre-se de que a China guarda um rancor infundável contra aqueles que professam liderar a ordem internacional. As histórias políticas da China são histórias sobre humilhação, subjugação e sofrimento nas mãos de pessoas de fora. Há alguma discordância na literatura de assuntos internacionais sobre exatamente que mudanças, e quanto delas, a China realmente busca. Essa linha de raciocínio, no entanto, não é a questão. A China é suficientemente grande para que a influência de seus arranjos domésticos seja sentida organicamente em outras partes do mundo. Pequim só tem se tornado mais autoritária em casa

e mais assertiva no exterior sob a presidência de Xi Jinping. E a China certamente está exportando pedaços e fragmentos desse modelo. A manifestação mais óbvia é a tecnologia de vigilância que as grandes empresas de tecnologia chinesas estão vendendo nos países em desenvolvimento ao redor do mundo. As propostas da China são certamente internacionais; elas são infundidas, no entanto, com características chinesas. É um proponente da globalização – mas uma versão morfológica que prioriza o capitalismo de Estado, com a República Popular da China no comando. Pequim favorece as instituições internacionais, mas procura subverter seu propósito original. Na ONU, por exemplo, a China tem tentado introduzir uma linguagem de direitos humanos que privilegia e protege as interpretações estatais, em oposição aos valores internacionais mais universais (leia-se, aos olhos chineses, ocidentais).

O mito da ordem liberal está preso entre essas mudanças de atitudes domésticas e o equilíbrio do poder global. E está desmoronando sob essas pressões porque não é adequado para equilibrar internacionalismo e soberania, ou para gerir um sistema internacional mais multipolarizado. Muitos escrevem e falam sobre a ordem liberal internacional de maneira idealizada e com um senso de nostalgia. Isso não poderia estar mais longe da verdade. Dificilmente se tratava de uma premissa internacional, como era no sistema de alianças do pós-guerra americano. Embora tenha garantido a igualdade soberana, é difícil argumentar que a autoridade decisória era suficientemente difundida. Ao invés disso, instituições importantes eram dirigidas pelos países maiores e mais poderosos. O lendário Consenso de Washington, por sua vez, privilegiou os interesses comerciais de um punhado de localidades, muitas vezes em detrimento das economias emergentes, do meio ambiente e do operariado. Esta ordem também não era verdadeiramente “ordenada”. Se as instituições pudessem realisticamente impor limites às ações

unilaterais de todos os países, não teríamos visto intervenções ocidentais desastrosas no Oriente Médio. Talvez, a única reivindicação legítima que a ordem liberal internacional pode ter é o próprio liberalismo. Certamente ajudou que os vencedores da Segunda Guerra Mundial fossem todos sociedades abertas e democráticas – ainda que grande parte do mundo não o fosse. Com os próprios garantes originais desta ordem em desordem, é compreensível que a sua resiliência se desgaste. A ideia de governança global, então, era, em última análise, um quadro de construção de consenso para a elite política, econômica e de segurança global. Como um popular comentarista indiano tuitou: “As elites autointituladas não acreditam na sobrevivência dos mais aptos, mas na sobrevivência dos insensatos, frívolos e impotentes”. Em outras palavras, *pedigree*, privilégio e redes pessoais definiram quem está na posição mais alta e, o mais importante, quem não está. Esta pode ser uma afirmação ‘trumpiana’ a ser feita, mas, como mostram textos recentes sobre desenvolvimento e ciberespaço, tanto os debates do século XX como os do século XXI têm sido monopolizados por comunidades pequenas, mas vocais e influentes. O recuo que estamos vendo hoje é impulsionado por uma oposição da base contra muitos princípios e filosofias centrais à ordem global pós-1945.

Para onde, então, o mundo vai a partir daqui? Buscamos na Índia respostas e alternativas. Não se perde de vista que pode parecer oportunista para dois indianos defenderem a liderança indiana. Mas o apelo é muito forte para ser ignorado. Um Estado em vias de se tornar relativamente rico, democrático, multicultural, com um instinto que privilegia o multilateralismo e a ordem baseada em regras, é o antídoto perfeito para o humor cada vez mais paroquial e unilateral que define a política global. A ordem baseada em regras é o compromisso compartilhado por todos os países para conduzir suas atividades de acordo com regras acordadas que evoluem com o tempo, tais como leis internacionais,

acordos de segurança regional, acordos comerciais, protocolos de imigração e arranjos culturais. Sua identidade como potência asiática lhe dá um senso de responsabilidade para idealizar e executar regras globais equitativas que protejam os interesses dos marginalizados. E sua filosofia civilizacional da Vasudhaiva Kutumbakam – o mundo inteiro é uma só família – atenuou sua disposição de usar a força como meio para alcançar seus interesses políticos. Isto não quer dizer que a própria Índia esteja isolada dos distúrbios em curso ao redor do mundo. Vemos também o nacionalismo estridente definindo cada vez mais o espaço político indiano. Também não é inevitável uma “ascensão” indiana – a desigualdade permanece persistente e os riscos sociais e a má gestão econômica, bem como o risco de políticas divisórias, continuam a assustar a nação. No entanto, fornecer soluções para o mundo em geral é uma boa motivação para que os indianos ponham nossa casa em ordem. E a transformação fenomenal da Índia nas últimas sete décadas nos dá muito a ser otimistas. É claro que estamos conscientes de que a liderança indiana não é um fim em si, mas um meio. O século XXI exige essa nova ética para reavivar a legitimidade e a eficácia da governança global. A ascensão da Índia deve catalisar métodos de governança mais inclusivos, democráticos e equitativos do que antes, e sua própria experiência nacional deve moderar o mercantilismo embutido nos atuais modelos de crescimento e desenvolvimento liderados pelo mercado para um modelo em que os mercados sejam feitos para servir à humanidade. Talvez seja hora de um Consenso de Nova Délhi, que não seja uma metáfora do excepcionalismo indiano, mas um chamado para uma ordem mundial mais inclusiva e participativa. Este é o imperativo indiano mais urgente.

5. ÍNDIA À BEIRA DA MUDANÇA TECNOLÓGICA

Archana Shivan
Prerna Mukharya

Introdução

A Índia, o segundo país mais populoso do mundo, tem estado sob as lentes de todos os movimentos que faz na frente política. Ela gera interesse e debate sobre as *startups*, conglomerados e ativistas por seu tamanho, demonstrando como isso pode impactar negócios, vidas e legados. Além disso, existe um potencial inexplorado de crescimento e investimento devido à sua ampla base de usuários. Em 2019, a Índia ficou em terceiro lugar no mundo por atrair para si investimentos para transações de tecnologia, de acordo com o WeForum (2019).

Uma grande proporção da Índia vive e prospera em suas aldeias, cidades de nível 1 e 2. À medida que as conexões telefônicas crescem exponencialmente, talvez com os pacotes de dados mais baratos do mundo, a tecnologia está mudando o modo como os indianos falam, interagem, fazem compras, comem, se vestem e veem o mundo exterior. O ‘digital’ de hoje está moldando os setores formais e informais em toda a Índia.

Afora isso, além do *off-shore*, de seus mercados de trabalho baratos e relativamente melhores relações bilaterais com os Estados Unidos, muitas empresas, incluindo a Apple, estão encarando

a Índia como um local mais amigável em relação à China para desenvolver produtos de tecnologia.

O Goldman Sachs prevê que a Índia, que representa 15% da população mundial, com uma taxa de crescimento de 6 a 7%, poderá ser a segunda maior economia do mundo até 2030. A Índia também é um dos maiores mercados, e com crescimento mais rápido, para consumidores digitais. No entanto, a adoção desigual e as preferências dos adotantes requerem um estudo mais aprofundado.

Neste capítulo, as autoras selecionam algumas instâncias de triunfo das políticas públicas, impulsionadas pela tecnologia. Elas analisam atentamente algumas questões e controvérsias sobre a privacidade de dados. Também definem o contexto de inovação, observando as *startups* que se tornaram globais e mudaram a face da vida cotidiana na Índia, ou a mudança que ocorreu nas bases, com o advento de soluções tecnológicas de baixo custo.

Este capítulo concentra-se nos seguintes subtemas: Índia Digital; Aadhaar e suas ligações; Cidades inteligentes; *Startups*, inovação e tecnologia; Privacidade, proteção de dados e segurança.

Esperamos que o texto ofereça ao leitor uma compreensão em nível macro das causas da mudança na Índia – comercial, social e de orientação política. Desejamos desvendar a oportunidade que permanece adormecida no fundo da pirâmide e a mudança pela qual a economia da Índia, de U\$2,7 trilhões, é capaz de passar.

Índia Digital

A Índia como a conhecemos hoje está passando por uma transformação tecnológica a uma taxa exponencial. Houve uma mudança tectônica desde 2014 na Índia e esta se tornou a segunda nação mais conectada do mundo. Essa penetração e conectividade tecnológica é possibilitada por um rápido aumento de usuários

de *smartphones*, de 86 milhões de cinco anos atrás para 450 milhões em 2019. O crescente mercado indiano de *smartphones* deu origem a inúmeros concorrentes de dentro da Índia e no exterior.

Segundo um relatório da Associação Indiana de Internet e Dispositivos Móveis (IAMAI, 2019), o país tem 451 milhões de usuários ativos da internet. Embora a penetração da internet seja significativamente maior nas áreas urbanas do que nas áreas rurais, o número de usuários é igual. Nas partes rurais, que abrigam a maior parte da população, porções consideráveis são desprovidas de acesso à internet, o que, por sua vez, oferece uma oportunidade de crescimento. O acesso à internet também é significativamente mais alto para homens do que para mulheres. A maioria das famílias tem um telefone celular, guardado no bolso pelo chefe da família, ou seja, geralmente um membro do sexo masculino. O estado com melhor desempenho é a região da capital, Délhi-NCR, com penetração de 69% da internet. O segundo melhor é Kerala, com um número de penetração de 54% – novamente, deixando espaço para muito crescimento.

A Índia Rural continuará a impulsionar a adoção da internet na Índia e deverá testemunhar um crescimento de dois dígitos nos próximos anos.

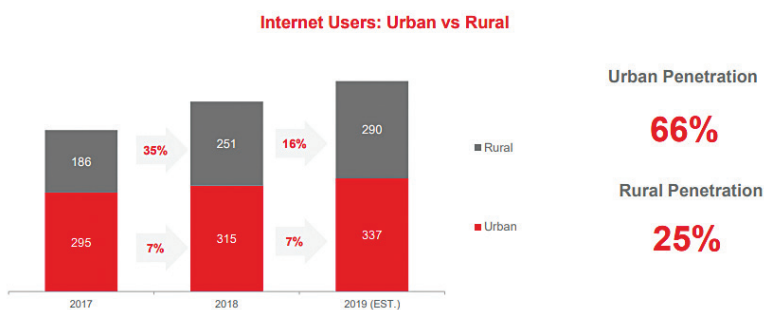


Gráfico 1 - Usuários da internet: urbano vs rural (estimativas de dezembro de 2018)

Fonte: KANTAR IMRB, 2019.

Eletificação rural na Índia

A eletricidade, em sincronia com o proverbial ‘roti-kapda-makaan’ (comida-vestuário-moradia) da Índia, embora esteja faltando para muitos, é uma variável essencial para a existência hoje. A demanda por eletricidade sempre superou seu suprimento. Portanto, o governo indiano criou várias empresas, como a State Electricity Boards (SEB), NTPC Limited, NHPC Limited e Power Grid Corporation Limited (PGCL), para remediar a situação. No entanto, a falta de energia da Índia é uma das maiores falhas do Estado, com razões que variam de falta de equipamento, fornecimento de energia insuficiente, não confiável e instável, combinado com baixa qualidade de energia.

Estado de eletrificação da Índia

O primeiro-ministro Modi anunciou 100% de eletrificação em dezembro de 2018. No entanto, em 31 de março de 2019, 99,96% das aldeias estavam eletrificadas (exceto Chhattisgarh), de acordo com o painel do governo.

Assim, é preciso regozijar-se enquanto se mantém atento aos casos de ressalva. Por exemplo, a definição de eletrificação rural sob o esquema aqui merece alguma atenção:

Uma vila será declarada eletrificada se:

- o número de domicílios eletrificados for de pelo menos 10% do número total de domicílios na aldeia.
- a infraestrutura básica, como transformador de distribuição e linhas de distribuição, for fornecida na localidade habitada e também no povoado Dalit Basti (as seções mais marginalizadas).
- a eletricidade for fornecida a locais públicos como escolas, *panchayat*, escritórios, centros de saúde, dispensários, centros comunitários etc.

Também é digno de nota que determinados locais podem ser excluídos da amostra.

Quando analisamos a penetração de dispositivos móveis e da internet na Índia, torna-se igualmente importante entender a situação da eletricidade e sua penetração no país. Isso permitirá que o leitor triângule os dados de várias áreas para entender a situação como um todo. No passado recente, houve numerosos esforços do governo para eletrificar as aldeias da Índia, alcançando os cantos mais longínquos. No final de 2018, o primeiro-ministro anunciou 100% de eletrificação em todas as aldeias da Índia. No entanto, a reivindicação desses dados não foi confirmada pelas fontes governamentais.

A economia digital se multiplicou na última década e está enredada em todos os aspectos – seja bancário, de saúde, de

educação ou de entretenimento. Portanto, ao reunir as pessoas por meio de conexões móveis e de banda larga, a tentativa é permitir que o governo esteja mais ciente do status econômico de cada cidadão, permitindo que ele forneça serviços de forma eficiente, de maneira direcionada.

Espera-se que a penetração de telefones celulares na Índia aumente para 85 a 90% até 2020, de acordo com um relatório da Omidyar Network (ver SHARMA, 2017), o que faz do celular o meio ideal para alcançar o objetivo da digitalização. Assim, muitos esquemas e aplicativos foram feitos com uma primeira abordagem móvel.

Segundo o Banco Mundial e outras fontes, em 2017, 34,4% da população indiana estava conectada à internet. Isso agora aumentou para mais de 80%.

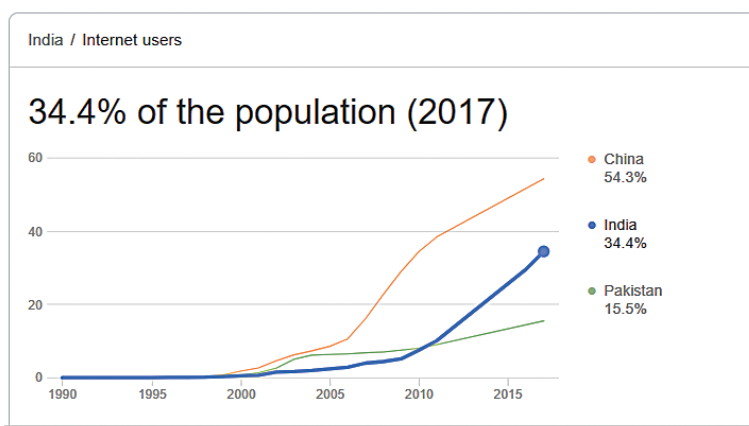


Gráfico 2 - Conectividade à internet

Fonte: BANCO MUNDIAL, 2017.

O que é interessante observar é o principal participante no espaço de telecomunicação, que mudou a maneira como as pessoas consomem internet no país. Com tarifas baratas e alta velocidade de serviços, a Reliance Jio conseguiu engolir os competidores

e se sustentar, criando um mercado para si. Os provedores de internet estavam em guerra de lances de preços há anos, até que a Reliance Jio entrou em cena, três anos atrás, e disponibilizou cartões SIM gratuitos e internet grátis por seis meses. Alguns consideraram isso como um movimento ilegal da ponderosa e bem conectada corporação para estimular pequenos participantes, enquanto outros consideraram como um movimento massivo para tornar a Índia mais inclusiva e aproximar as pessoas.

Jio Khul Ke! (Viva livremente!)

Em 5 de setembro de 2016, a Reliance, com a permissão da Autoridade Reguladora de Telecomunicações da Índia (TRAI, na sigla em inglês), anunciou o lançamento de seus serviços digitais: Reliance Jioinfocomm Lmt. A Jio fornece rede de serviços 4G LTE sem fio a seus clientes a preços muito baixos.

A rede Jio fornece espectro LTE de bandas de 800MHz, 1.800MHz e 2.300MHz e lançou seu primeiro *smartphone* LYF de custo baixo, em março de 2016, com serviços VoLTE. Oferece chamadas de voz gratuitas em todos os seus planos tarifários.

Em junho de 2018, a Jio usou técnicas inovadoras de marketing para vender telefones e planos de dados. Eles venderam 25 milhões de telefones e tiveram como alvo 100 milhões de usuários. O serviço ofereceu a seus consumidores a opção de assistir a mais conteúdo on-line, usar chamadas telefônicas gratuitas etc.

No primeiro mês de operação, anunciou que havia acumulado 16 milhões de assinantes. Em outubro de 2017, havia 130 milhões de assinantes. O lançamento da Jio transformou o setor de telecomunicações indiano e pressionou as operadoras de telecomunicações existentes, como Airtel, Vodafone, Idea, incluindo o BSNL, de propriedade do Estado; empresas atualmente lutando para acompanhar.

Para capacitar os cidadãos digitalmente e disponibilizar os serviços do governo com facilidade, a Iniciativa Índia Digital foi introduzida pelo primeiro-ministro Narendra Modi em 1º de julho de 2015. Visava conectar áreas rurais com redes de alta velocidade à internet e melhorar a alfabetização digital através da criação de infraestrutura digital.

A iniciativa permite disponibilizar todos os documentos do cidadão na plataforma de nuvem; como resultado, os cidadãos

não precisam ser solicitados para produzir esses documentos para a prestação de serviços como o Public Distribution Scheme; The Mahatma Gandhi National Rural Employment Guarantee Act; The Pradhan Mantri Ujjwala Scheme, que é o esquema de conexão de GLP (*Gateway Location Protocol* – Protocolo de Localização da Porta de Entrada) do primeiro-ministro; etc. Além disso, prevê-se que o fornecimento de transações telefônicas sem dinheiro ajude a gerar negócios e impulsionar o crescimento no país, a conter o “dinheiro preto” e o terrorismo.

Konnected Kerala: Kerala para obter conectividade gratuita à internet
--

<i>O Tweet do ministro da Fazenda de Kerala em 7 de novembro de 2019.</i>
--

Em 7 de novembro de 2019, Kerala, um estado do sul, anunciou a internet gratuita para 20 milhões de famílias abaixo da linha de pobreza (BPL) como um “direito básico do cidadão”. O projeto visa melhorar a infraestrutura de tecnologia da informação (TI) em instituições educacionais, portos e aeroportos. A rede de fibra óptica em Kerala permitirá que o povo do estado faça parte da revolução da Internet das Coisas.
--

A governança e os serviços estarão disponíveis sob demanda em tempo real para plataformas on-line e móveis, perfeitamente integradas entre departamentos e jurisdições. Para acelerar isso, o governo prescreveu nove pilares de crescimento, listados abaixo.

Os nove pilares do crescimento da Iniciativa Índia Digital

1. Rodovias de banda larga

Nas áreas rurais, as rodovias de banda larga sob a Rede Nacional de Fibra Óptica (NOFN, na sigla em inglês) seriam implementadas pelo Departamento de Telecomunicações (DoT), onde pretendem cobrir 250 mil Gram Panchayats (um grupo de aldeias), dos quais 50 mil seriam cobertos no primeiro ano,

enquanto 200 mil seriam cobertos nos dois anos subsequentes (100 mil em cada ano). Isso permitirá a prestação dos seguintes serviços com facilidade:

1. Gerenciamento de Distribuição de Energia Elétrica
2. Banking
3. Agricultura
4. E-Commerce (Comércio Eletrônico)
5. E-Panchayat
6. E-Health (Saúde Eletrônica)
7. E-Education (Educação Eletrônica)
8. E-Finance (Finanças Eletrônicas)

2. Acesso universal à conectividade móvel

O foco seria aumentar a penetração e a cobertura da rede.

Segundo o site oficial da Índia Digital, existem cerca de 55.619 aldeias no país que não têm cobertura móvel. A cobertura móvel para as “aldeias descobertas” restantes seria fornecida de maneira faseada, com foco em partes no nordeste (DIGITAL INDIA, [201-]).

3. Programa público de acesso à internet

Existem dois subcomponentes do Programa Público de Acesso à Internet. O primeiro são os Centros de Serviços Comuns (CSCs) e o segundo, os Correios como centros de múltiplos serviços. Além disso, para permitir a prestação de serviços de ponta a ponta, os Correios seriam convertidos em Centros de múltiplos serviços.

Centros de Serviços Comuns (CSCs)

Os CSCs são pontos de acesso para prestação de serviços essenciais de utilidade pública, esquemas de assistência social, assistência médica, financeira, educacional e serviços agrícolas para os cidadãos nas áreas rurais e remotas do país. Eles atendem à diversidade regional, geográfica, linguística e cultural da localidade para promover uma sociedade social, financeira e digitalmente inclusiva.

4. Governança eletrônica, reformando o governo por meio da tecnologia

Para transformar e tornar a prestação de serviços governamentais mais eficazes em vários domínios do governo, a tecnologia da informação precisa ser integrada nos processos governamentais por todos os ministérios / departamentos. Isso inclui:

- a. simplificação de formulários para torná-los amigáveis ao usuário;
- b. rastreamento on-line do status de vários aplicativos;
- c. manutenção de repositórios on-line de certificados, certificados educacionais, documentos de identidade;
- d. integração de serviços e plataformas, como a plataforma Aadhaar (Um ID exclusivo dado a todos os cidadãos do país em larga escala), aos serviços do governo.

5. E-kranti/ Plano Nacional de Governança Digital (NeGP) 2.0 através da entrega eletrônica de serviços

O (NeGP) foi concebido para focar nas iniciativas de *e-Governance* (Governança Eletrônica) em saúde, agricultura, educação, inclusão financeira, justiça e segurança a nível nacional, com o objetivo de tornar todos os serviços do governo acessíveis às pessoas em sua localidade, por meio da prestação de serviços comuns e garantir eficiência, transparência e confiabilidade a custos acessíveis.

O governo também fez um esforço consciente para ter uma abordagem móvel antes de todos os aplicativos para permitir uma maior penetração nos idiomas locais.

6. Informação para todos

Este pilar visa disponibilizar todas as informações on-line e hospedar sites e documentos para consumo público, reutilização e redistribuição.

O governo pretende se engajar de maneira proativa por meio de mídias sociais e plataformas baseadas na web para informar e interagir com os cidadãos. Foi criada uma plataforma, MyGov.in, para o envolvimento dos cidadãos na governança como um meio para trocar ideias / sugestões com o governo.

7. Fabricação de eletrônicos com o objetivo de importação net-zero

Fortalecer as estruturas existentes para aumentar a fabricação eletrônica.

8. Empregos em TI

Como parte da iniciativa, eles querem treinar pessoas em cidades e vilarejos menores para empregos no setor de TI, estabelecer o BPO e promover agentes de prestação de serviços de trem de crescimento habilitados para TIC e força de trabalho rural em serviços relacionados a telecomunicações, especialmente nos estados do nordeste frequentemente ignorados.

9. Programas de colheita precoce

O pilar final consiste em projetos que devem ser implementados em um curto espaço de tempo. Os projetos incluem a construção de uma plataforma de TI para mensagem, *upload* de informações de todos os funcionários do governo, aprovação eletrônica do governo, implementação do atendimento biométrico em todos os escritórios do governo, habilitação de Wi-Fi em

todas as universidades, proteção de e-mails dentro do governo, padronização do design do e-mail do governo para uso fácil, instalação de *hotspots* públicos, conversão de livros escolares em *e-books*, transmissão de informações meteorológicas baseadas em SMS e alertas de desastres, e manutenção de um portal nacional para crianças perdidas e encontradas.

Aadhaar e suas ligações

Quando falamos em digitalizar a Índia e seu povo, temos que considerar sua maior iniciativa, o cartão Aadhaar (ou apenas o Aadhaar). O Aadhaar na Índia é um projeto de mega escala realizado pelo governo para consolidar e formalizar a identidade de cidadãos indianos. Um projeto como nenhum outro, Aadhaar tem sido notícia por sua escala, alcance, capacidade e visão para incluir, além de sua infeliz realidade de suposta exclusão.

O Aadhaar está sob responsabilidade da Autoridade de Identificação Única da Índia (UIDAI, na sigla em inglês), uma autoridade estatutária estabelecida em 2016 pelo governo, sob o Ministério de Tecnologia Eletrônica e da Informação (MeitY, na sigla em inglês) para fornecimento direcionado de outros subsídios, benefícios e serviços financeiros.

Foi criado com o objetivo de emitir números de identificação exclusiva de 12 dígitos, nomeados como “Aadhaar”, para todos os residentes da Índia. O sistema biométrico foi concebido pelo cofundador da Infosys (principal empresa de exportação de serviços de TI da Índia), pelo bilionário e empresário Nandan Nilekani e sua equipe de inovadores. O objetivo do Aadhaar é:

- a. ser robusto o suficiente para eliminar identidades duplicadas ou falsas;
- b. verificar e autenticar documentos de maneira fácil e econômica;

- c. permitir subsídios e gastos sociais para alcançar seu verdadeiro destino;
- d. conectar a corrupção institucional e economizar rupias fiscais.

A Autoridade, de acordo com seu site, emitiu mais de 124 crores (1,24 bilhão) de números Aadhaar para os residentes da Índia.

Esse foi um dos tópicos mais debatidos na Índia, pois visa digitalizar processos, garantir maior inclusão nos programas e reduzir a corrupção, removendo intermediários do mecanismo de entrega, no entanto, esse nem sempre foi o caso. O Aadhaar foi ligado há vários esquemas e subsídios públicos, como a Lei Nacional de Garantia de Emprego Rural, o Sistema de Distribuição Pública, as Pensões de Seguridade Social, o Plano de Refeições no Meio-Dia (um esquema baseado em incentivos que oferece uma refeição quente a todos os alunos de uma escola do governo com idades entre 6 e 14 anos, sem custos adicionais, para incentivar as crianças a permanecerem na escola), o Pradhan Mantri Ujjwala Yojana, entre outros.

Um outro projeto é o “Jaan Dhan Yojana” (integração do cartão Aadhaar aos dispositivos móveis), também conhecido como JAM Trinity. É de interesse particular, pois foi imposto para facilitar transferências diretas de benefícios (DBT) do governo diretamente para a conta dos beneficiários em larga escala.

Desafios do Aadhaar e suas ligações

Quando falamos em entender os efeitos negativos do Aadhaar, a acadêmica indiana Reetika Khera lidera o grupo. Ela fala sobre os efeitos negativos dos vínculos entre as seções mais marginalizadas da sociedade e, portanto, suas externalidades contraproducentes, violando sua intenção original.

1. *Exclusão do recebimento de benefícios*: Muitos beneficiários em potencial não possuem documentos apropriados para solicitar o Aadhaar, não podendo acessar outros esquemas relacionados.
2. *Falta de infraestrutura*: As máquinas de ponto de venda operam apenas através de impressão digital registrada. Dada a escala do projeto, todas as aldeias não possuem máquinas de PDV e infraestrutura adequada para permitir esse processo. Os beneficiários não podem acessar grãos no PDV sem a impressão digital e, portanto, não recebem “ração” por meses.
3. *Fornecimento inadequado de eletricidade e internet*: Explicando a partir do ponto acima, devido ao fornecimento inadequado de eletricidade e à penetração da internet, a biometria geralmente não funciona, levando as pessoas a não receberem sua dose diária de alimentação.
4. *Transferência tardia de fundos / salários*: As contas bancárias e os esquemas vinculados ao Aadhaar receberam salários para o MNREGA ou fundos de plano habitacional (Pradhan Mantri Awaas Yojana – PMAY) muito mais tarde do que o previsto em caso de transferência direta. Os trabalhadores / contratados preferiram receber o dinheiro no final do dia de trabalho.
5. *Violação de dados*: O Aadhaar também tem sido notícia em vários casos de violação de dados em que os dados dos cidadãos registrados foram invadidos e vendidos a baixo custo para agências de marketing direcionado e crimes cibernéticos.

Desmonetização e aumento dos pagamentos digitais

Em 8 de novembro de 2016, o primeiro-ministro indiano Narendra Modi anunciou a desmonetização de moedas de alto valor

de Rs 500 e Rs 1.000 e colocou 86% de toda a moeda em circulação. O esquema teve como objetivo fazer o seguinte:

- ajudar a controlar a circulação desenfreada de dinheiro negro;
- ajudar a formalizar a economia informal da Índia, que prospera em transações em dinheiro e, portanto, não é relatada;
- reduzir a extensão das transações em dinheiro;
- bloquear o financiamento de terroristas.

De acordo com a Pesquisa Econômica de 2018-2019, a desmonetização levou Rs 2.8 lakh crores a menos em dinheiro vivo (equivalente a 1,8% do PIB) em circulação. Os cidadãos que abriram recentemente suas contas bancárias Jan Dhan por meio do esquema do governo foram agora incentivados a usar suas contas e familiarizar-se com as atividades bancárias formais. No entanto, de acordo com outros relatórios, verificou-se que a quantidade de dinheiro que foi removida de circulação voltou a entrar na economia e está em circulação, tornando todo o exercício inútil.

Movendo-se para uma economia mais sem dinheiro vivo, as transações digitais aumentaram muito. Além disso, o surgimento de empresas *FinTech* nos últimos anos, particularmente as carteiras digitais, interrompeu o modelo de negócios tradicionais, criando meios de pagamento eficientes. Em vez de usar dinheiro, mais pessoas começaram a usar carteiras eletrônicas para fazer pequenos pagamentos para suas necessidades regulares. Varejistas, como donos de lojas, vendedores, jornalheiros, vendedores de leite etc., são os que recebem esses pequenos pagamentos, ainda que volumosos. Aqueles no setor desorganizado, e mais especificamente em cidades menores e em alguns dos maiores centros de aldeias, estão mudando lentamente para transações móveis.

Para realizar transações digitais, o consumidor pode transferir somas de dinheiro para sua carteira digital usando o banco

digital, cartões de débito e crédito e dinheiro, através de agências bancárias designadas e, em seguida, usar suas carteiras eletrônicas para pagar fornecedores usando o número de telefone celular registrado nelas, digitalizando o código de resposta rápida (QR Code) do fornecedor ou automaticamente através de vínculos de carteira eletrônica e fornecedor.

Após a desmonetização, carteiras móveis como Paytm e PhonePe floresceram e se tornaram a necessidade da hora devido à falta de moeda nova, a longas filas de caixas eletrônicos e à facilidade de uso dessas plataformas.

Paytm Karo! (Faça isso através do Paytm!)

Fundada por Vijay Shekhar Sharma, a Paytm é a plataforma de pagamentos e comércio móvel doméstica e amplamente usada na Índia, que permite que seus usuários transfiram dinheiro instantaneamente para pessoas que usam carteiras Paytm. Pode-se usá-la para pagar recargas de telefone on-line, pagamentos de serviços públicos, reservar ingressos de filmes ou viagens etc. Os fornecedores também podem configurar o Paytm para receber pagamentos rápidos em suas lojas, usando o site de negócios.

A facilidade e a usabilidade da plataforma e do aplicativo tornaram-no popular em todo o país, mais ainda nas cidades de nível 2 e 3. Paytm desfrutou da vantagem de ser pioneiro e tornou-se o rosto dos pagamentos digitais. Também se tornou um estudo de caso na Universidade de Harvard. Em 25 de novembro de 2019, a Paytm levantou de US \$1 bilhão a US \$16 bilhões em uma rodada de financiamento do SoftBank Vision Fund e outros.

A Paytm passou de 125 milhões de clientes de carteiras antes da desmonetização para 185 milhões três meses após (WRIGHT, 2017), e mais de 450 milhões de usuários registrados a partir de 2019.

Nos últimos três anos, várias carteiras móveis, incluindo internacionais como GooglePay e Mobiquik, entraram no mercado e se tornaram sérias concorrentes às alternativas indianas.

No entanto, a economia indiana continua a prosperar em transações baseadas em dinheiro. Muitos economistas sugerem que a dor da desmonetização é sem precedentes e difícil de

qualificar; economistas dizem que seus tremores secundários continuarão assombrando o sistema nos próximos anos.

Cidades inteligentes

Como uma extensão complementar à Iniciativa Índia Digital, em 2015, o primeiro-ministro lançou a “Missão 100 Cidades Inteligentes”. Ele promoveu o desenvolvimento de cidades de nível 1 e 2, usando inovações e informações digitais, ou seja, “soluções inteligentes”.

O Projeto Cidades Inteligentes é um programa de renovação e modernização urbana para tornar as cidades amigáveis e sustentáveis.

O objetivo final do projeto é impulsionar o crescimento econômico e melhorar a qualidade de vida das pessoas, permitindo o desenvolvimento da área local e aproveitando a tecnologia que leva a resultados inteligentes, melhorando assim a habitabilidade de toda a cidade.

Soluções inteligentes

As soluções inteligentes incluem intervenções de TIC para governança eletrônica, serviços on-line do governo e para melhorar a eficiência dos principais serviços a um custo menor. As soluções inteligentes são construídas usando o IoT (sigla em inglês para “internet das coisas”), que permite a troca de dados em uma rede, entre objetos e dispositivos. Também permite a análise de dados em tempo real que podem ser usados para transformar serviços digitais nas cidades, melhorando assim os serviços aos cidadãos e a qualidade de vida. Examinamos algumas soluções usadas em várias cidades.

1. *Plano de mobilidade eletrônica de Bhubaneswar*: A cidade pretende ser um modelo de desenvolvimento neutro em carbono e de baixo impacto, usando inovações em trans-

porte e infraestrutura verde. Suas soluções baseadas em tecnologia incluem o seguinte:

- a. Riquixás e ônibus elétricos com rotas, pontos de embarque e desembarque e serviços de agregação;
- b. Sistema de Transporte Inteligente, juntamente com um Centro de Controle de Comando, que inclui sinalização de tráfego com controle de tráfego baseado em área, vigilância por vídeo, *e-challan*, análise de tráfego etc.

2. *Telemedicina e quiosques de Hyderabad*: É uma plataforma de interação de alta tecnologia para consultas entre médicos e pacientes. Pacientes e médicos podem se comunicar por telefones, webcams, videoconferência, mensagens ou bate-papo através da tela do aparelho, um scanner etc.

O *Virtual Medical Kiosk* é um software de gerenciamento médico capaz de registrar dados pessoais de saúde para proporcionar uma experiência da vida real por meio da plataforma e permite consultas em tempo real sob demanda com profissionais médicos 24/7 (24 horas por dia, nos 7 dias da semana).

3. *Estacionamento inteligente de Raipur*: O *Raipur Smart City Limited* desenvolverá um modelo de Sistema de Estacionamento Inteligente no modelo de Parceria Pública Privada (PPP). O estacionamento inteligente pode ser definido amplamente como o uso de tecnologias avançadas para ajudar os motoristas a localizar, reservar e pagar pelo estacionamento. Isso fornece informações sobre

- a. a disponibilidade de vagas de estacionamento em tempo real;
- b. monitoramento de entrada e saída;
- c. opções de pagamento digital;
- d. sistema de orientação de estacionamento baseado em aplicativo móvel.

Startups, inovação e tecnologia

Seria uma descrição incompleta da escala da tecnologia na Índia se não fossem consideradas também algumas *startups* que contribuíram fortemente para o crescimento e desenvolvimento do país, econômica e socialmente. As *startups* são importantes para o crescimento e a criação de empregos na economia atual. As novas empresas representaram 2,64% do total de empregos criados na Índia em 2018. Considerando a falta de empregos na Índia e em todo o mundo devido ao advento das novas empresas de tecnologia, as *startups* se tornaram uma via extremamente importante para a criação de empregos.

O governo fez vários esforços, como a iniciativa Startup India em 2016 e a Atal Innovation Mission, para promover *startups* e inovações no país. Algumas dessas inovações tornaram-se globais e algumas delas trabalham no nível de base na Índia. Elas também atraíram financiamento de todo o mundo. Por exemplo, Swiggy (aplicativo de entrega de alimentos) e Delhivery (logística), Ola Cabs, Paytm (FinTech), BYJU's (Ed-tech), OYO (Travel Tech), Flipkart (E-commerce) etc. Existem também algumas inovações que agregaram grande valor ao desenvolvimento social do país, como Khushi Baby (Health-tech) e CropIn (Agro-tech) que revolucionaram os processos em seus respectivos setores e deixaram uma marca na sociedade como um todo. Vejamos algumas *startups* e inovações interessantes que ganharam elogios na Índia e em todo o mundo.

Khushi Baby

A cada ano, 1,5 milhão de crianças morrem de doenças prevenidas por vacinas. A mortalidade materna evitável é inaceitavelmente alta. A Khushi Baby é um colar digital que permite que as pessoas monitorem e acompanhem o histórico médico de mães e crianças de uma distância de pelo menos uma milha (aprox.

1,609 km). É um aplicativo móvel para os agentes comunitários de saúde que faz interface com um colar digital usado pelos pacientes através da Near Field Communication, ou NFC.

Os dados do paciente são sincronizados com a nuvem e exibidos no painel de análise. Isso permite que as autoridades de saúde ajam e tomem medidas relevantes através dos *insights* recebidos. O chip NFC no pendente não requer sensores ativos ou fonte de energia. É composto por um dispositivo de armazenamento de dados criptografados que é de leitura/gravação. Os profissionais de saúde usam um telefone (com leitura/gravação NFC embutida) para ler e atualizar as informações no chip por meio do aplicativo Khushi Baby para Android.

Atualmente, o aplicativo foi desembolsado em algumas das aldeias mais remotas do Rajastão, e mais de 4 mil crianças têm anualmente o seu programa de extensão de vacinação. Desde então, a plataforma tem sido usada por mais de 90 profissionais de saúde na linha de frente em mais de 350 vilarejos para rastrear a saúde de aproximadamente 15 mil mães e crianças em 33 mil exames e mais de 80 mil eventos de vacinação. O sistema gerou 75 mil lembretes de chamadas de voz automatizadas específicas do paciente para as famílias (KHUSHI BABY, 2018).

CropIn

No ano de 2010, Karnataka enfrentou uma grave crise agrária, observando uma série de problemas como indisponibilidade financeira, mudanças climáticas, degradação do solo, infestação e doenças de pragas, ineficiências operacionais e falta de previsibilidade de produtividade. O CropIn, um produto agro-tech baseado em SaaS, é um sistema intuitivo, inteligente e autoevolutivo que fornece soluções agrícolas prontas para o futuro. O produto oferece soluções personalizadas para que os fazendeiros rastreiem, gerenciem e monitorem continuamente desde a entrada até a execução. Tem quatro soluções principais.

1. *SmartFarm*: Rastreia a precisão da fazenda. Envia alertas, imagens e notificações para monitorar e responder a qualquer consequência em tempo real.
2. *MWarehouse*: Permite que o usuário entenda as soluções da cadeia de suprimentos (da plantação à venda do produto) no celular para rastrear e traçar cada movimento.
3. *SmartSales*: Ajuda na análise de tendências e desempenho no mercado durante várias épocas de cultivo por meio de um sistema inteligente.
4. *SmartRisk*: Prepara e mitiga riscos, com monitores ativos por meio de uma solução de sensoriamento remoto alimentado por dados alternativos.

BYJU's

Afligido pelo estado da educação na Índia, o currículo e a maneira de ensinar, juntamente com a atitude de aprendizado passiva dos alunos, o Byju Reveendran fundou o BYJU's em 2015, uma empresa *EdTech* criada para inculcar uma prática de aprendizado ativo. Sua avaliação atual estimada é de US \$5 bilhões e é financiada pelas maiores fundações / investidores de todo o mundo, como a General Atlantic, o conglomerado chinês Tencent, a Sequoia Capital, a iniciativa filantrópica de Mark e Chan Zuckerberg, Sofina, e Aarin Capital. No início de 2019, a BYJU's cruzou INR 200 Cr (US \$28,61 milhões) em receita mensal. Possui mais de 35 milhões de downloads, com 2,7 milhões de usuários pagos e 35 milhões de usuários não pagos em todo o mundo. O produto também colabora com a Disney dos EUA para crianças de 6 a 8 anos, usando personagens da Disney para explicar tópicos fundamentais como divisão, multiplicação, gramática etc.

A BYJU's utiliza várias formas de tecnologia para alcançar uma variedade de estudantes. De alunos das classes 1 a 12 a estudantes que se preparam para exames nacionais como CAT, JEE, IAS (Serviços Administrativos da Índia) etc.

A BYJU's usa as seguintes tecnologias para permitir que milhares de estudantes acessem experiências de aprendizado:

1. Vídeos e outros conteúdos envolventes por meio de um aplicativo;
2. Testes com professores on-line;
3. Programas de aprendizado personalizados para cada estudante, usando o poder da ciência de dados.

OYO Rooms

OYO Rooms, outra *startup* indiana, é uma das empresas de hospitalidade que mais cresce no mundo e a sexta maior cadeia de hotéis, casas e espaços de trabalho do mundo. É um modelo baseado na agregação hoteleira que permite que seus clientes aluguem propriedade a baixo custo. Fundada por Ritesh Agarwal em 2013 na capital nacional de Délhi, o conceito desta *startup* era simples: Para adquirir ou fazer parceria com propriedades existentes, faça *upscale* para um padrão 'OYO' e incorpore-o na plataforma e no aplicativo comuns. Como parte de seus serviços, a OYO está transformando todos os tipos de propriedades em hotéis modernos e bem mobiliados, com as marcas OYO Townhouse, OYO Rooms e OYO Flagship. Durante o ano de 2019, a OYO também adquiriu a Innov8, uma importante cadeia de espaço de trabalho na Índia, e trabalhou no desenvolvimento de espaços de *coworking* com a OYO Workstation.

A cadeia de hotéis possui mais de 35 mil hotéis e 125 mil casas de férias e mais de 1,2 milhão de quartos em mais de 800 cidades da Índia, China, Emirados Árabes Unidos, Malásia, EUA, Europa, Indonésia e outros 80 países ao redor do mundo.

A avaliação da empresa é estimada em US \$16 bilhões após sua última rodada. A OYO assinou acordos com o Airbnb e possui investidores da Softbank, Yahoo! Japão, Greenoaks Capital, Huazhu Hotels Group, Sequoia Capital e Lightspeed Venture Partners.

Privacidade, proteção de dados e segurança

Enquanto falamos de digitalização de vários processos governamentais e não governamentais entre setores, nós também devemos lançar alguma luz sobre os resultados da digitalização – Dados. À medida que mais e mais dados são gerados, é imperativo que discutamos as práticas de proteção de dados no país, enquanto refletimos sobre o impacto da tecnologia na Índia. É necessário proteger informações importantes da corrupção, evitando comprometimento, uso indevido e perda de dados.

À medida que a quantidade de dados criados e armazenados continua a crescer a taxas sem precedentes, torna-se mais importante a implementação de processos sólidos. No momento, a Índia não possui uma lei abrangente de proteção de dados. O projeto foi recentemente colocado no Parlamento novamente, para aprovação final com alterações adicionais sugeridas. Sua carta branca ao governo por causa de “elaboração de políticas mais eficazes” levantou sobranceiras e atraiu uma comparação com seu vizinho comunista China.

A partir de 2019, o regime de proteção de dados da Índia é regido principalmente pela Lei de Tecnologia da Informação de 2000 e pelas Regras de Tecnologia da Informação (práticas razoáveis de segurança de dados ou informações pessoais sensíveis) de 2011, sendo que a Índia não possui nenhum ato ou agência de proteção de dados. A Seção 43A da Lei de TI exige que um órgão corporativo que “receba, possua, armazene, negocie ou manipule” quaisquer “dados pessoais sensíveis” implemente e mantenha “práticas de segurança razoáveis”, sob pena de que ele seja responsabilizado para compensar os afetados.

Além disso, o direito à privacidade na Índia, embora não seja um direito fundamental, é um componente essencial do direito à vida e à liberdade pessoal, nos termos do artigo 21º da Constituição indiana, que garante o direito à privacidade de seus cidadãos.

Esse artigo entrou em evidência, depois de várias petições alegando que o Aadhaar representa uma ameaça à privacidade e abre espaço para vazamentos de dados, pois captura informações pessoais e confidenciais de seus beneficiários.

A Política Nacional de Segurança Cibernética foi publicada em 2013 e estabeleceu uma estrutura abrangente para proteger o ciberespaço indiano. Além disso, estabelece a necessidade de desenvolver uma agência nacional nodal para coordenar outras iniciativas e sistemas de segurança cibernética e permitir a prevenção de crimes cibernéticos. O cibercrime é tratado legalmente na Lei de TI. No entanto, a falta de conscientização dos cidadãos os coloca no âmbito direto dos cibercriminosos.

A Índia também é parte de dois instrumentos internacionais de proteção à privacidade, que são a Declaração Universal dos Direitos Humanos (artigo 12º) e o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos (artigo 17º), que a responsabilizam pelos dados produzidos e armazenados no país.

Conclusão

A Índia está em um ponto de inflexão – enquanto tenta encontrar um equilíbrio entre acompanhar as tendências globais, como a automação, enquanto tenta descobrir oportunidades de emprego para sua população jovem de cerca de 30%, que constitui a força de trabalho atual e potencial da Índia. Sete em cada dez empregos enfrentarão o calor da automação, de acordo com a previsão do Banco Mundial.

Um sentimento de orgulho e confiança nacional que vem ao hospedar uma enorme oportunidade de mercado, em se tratando de números absolutos, está redefinindo como as ordens do governo são executadas. Políticas e formuladores de políticas estão exigindo gigantes da tecnologia como Google e Facebook e pressionando por modelos de negócios variados que atendam

às suas necessidades internas. Há pressão de ambos os lados. A maneira de resolver esses problemas é fortalecendo a infraestrutura, implementando esquemas de forma gradual e apoiando-os por meio de programas adequados de conscientização e alfabetização. Assim, os esforços e a prontidão do governo para facilitar e garantir que a transição para uma economia digital não ultrapasse a infraestrutura e os recursos necessários para ela são da maior importância.

Por outro lado, algumas empresas e *startups* domésticas de tecnologia estão ultrapassando fronteiras, tanto do ponto de vista doméstico quanto no que diz respeito à presença sentida fora da Índia. Também será interessante verificar se alguma dessas empresas pode se tornar um nome a ser considerado em escala global.

Os jovens empreendedores também estão se empenhando profundamente para criar empresas sociais, muitas das quais são direcionadas à tecnologia para desenvolver soluções que atendem à economia rural da Índia, que é um mercado muito inexplorado. Nos próximos dois anos, também esperamos estabelecer limites dentro dos quais nossas leis de dados e privacidade operem com base nos componentes do RGPD (Regime Geral de Proteção de Dados).

Mais de 70% da população da Índia ainda vive em suas aldeias, e apenas cerca de 50 a 60% delas estão conectadas digitalmente, muitas das quais estão conectadas apenas de forma intermitente. Portanto, há espaço para crescimento e oportunidades de negócios. A digitalização pode avançar significativamente a agenda de inclusão financeira e ajudará a superar os custos e as barreiras físicas, oferecendo oportunidades de expansão rápida por meio de dispositivos mais acessíveis, como telefones celulares e pontos de vendas de varejo. Também pode contribuir para colmatar as lacunas de gênero, capacitando as mulheres e melhorando suas oportunidades de empreendedorismo.

De muitas maneiras, a Índia está, portanto, pronta para redefinir e dobrar as regras. Governança robusta e abertura à concorrência também serão fatores cruciais para o avanço da tecnologia no setor social.

Referências

BANCO MUNDIAL. [Dados sobre conectividade à internet]. Banco Mundial, 2017.

BYJU'S. [website]. Disponível em: <https://byjus.com/>. Acesso em: 23 set. 2020.

BYJU'S. Disney Byjus Early Learn. [201-]. Disponível em: <https://byjus.com/disney-byjus-early-learn/>. Acesso em: 23 set. 2020.

CROPIN. Ours Products. [website]. [201-]. Disponível em: <https://www.cropin.com/products/>. Acesso em: 23 set. 2020.

CSC – Common Service Centres. [website]. [201-]. Disponível em: <https://www.csc.gov.in/>. Acesso em: 23 set. 2020.

DIGITAL INDIA. [website]. [201-]. Disponível em: <https://digitalindia.gov.in/>. Acesso em: 23 set. 2020.

IAMAI – Internet and Mobile Association of India. *India 2nd Only to China with 451 Mn Monthly Active Internet Users*. 2019. Disponível em: <https://cms.iamai.in/Content/MediaFiles/ecdl45b9-3d2c-4b09-9ced-f7c9aa190d62.pdf>. Acesso em: 23 set. 2020.

KANTAR IMRB. *21st Edition ICUBE Digital Adoption & Usage Trends*. 2019. Disponível em: https://imrbint.com/images/common/ICUBE%E2%84%A2_2019_Highlights.pdf. Acesso em: 23 set. 2020.

KHUSHI BABY. *Annual Report 2017-18*. 2018. Disponível em: https://www.khushibaby.org/KhushiBabyAnnualReport_2017-18.pdf. Acesso em: 23 set. 2020.

OYO ROOMS. [website]. [201-]. Disponível em: https://www.oyorooms.com/?utm_source=google&utm_medium=cpc&utm_campaign=India_SEM_Brand_generic&gclid=EAIaIQobChMIq5SYx5GK5gIVjCQrCh-190QIpEAAAYASAAEgIw4vD_BwE. Acesso em: 23 set. 2020.

SHARMA, S. Mobile Phone Penetration in India Set to Rise to 85-90% by 2020: Report. *Mint*, 17 May 2017. Disponível em: <https://www.livemint.com/>

Consumer/zxupEDYD560LJrnoRxcn4L/Mobile-phone-penetration-in-India-set-to-rise-to-8590-by-2.html. Acesso em: 23 set. 2020.

WEFORUM – World Economic Forum. *This is How India Can Become the Next Silicon Valley*. 2 Oct. 2019. Disponível em: <https://www.weforum.org/agenda/2019/10/india-technology-development-silicon-valley/>. Acesso em: 23 set. 2020.

WRIGHT, C. How Paytm Went Big on Indian Demonetization. *Fintech* [Euromoney], 29 Nov. 2017. Disponível em: <https://www.euromoney.com/article/b15ts6qpxvj51d/how-paytm-went-big-on-indian-demonetization?-copyrightInfo=true>. Acesso em: 23 set. 2020.

6. ÍNDIA E TECNOLOGIA: desafios no contexto da segurança nacional

Rajeswari Pillai Rajagopalan

Com a ciência e a tecnologia tendo impacto significativo na política exterior e na segurança nacional indianas, o Ministério das Relações Exteriores (MEA, na sigla em inglês) da Índia estabeleceu, em janeiro de 2020, uma nova divisão chamada Tecnologias Estratégicas Novas e Emergentes (NEST, na sigla em inglês). A NEST funcionará como janela única para tudo relacionado a tecnologias novas e emergentes, incluindo parcerias internacionais, colaboração e coordenação, assim como todas as interações com agências e ministérios domésticos. A NEST, sendo uma divisão do MEA, também será responsável por avaliar estrategicamente a política externa e as implicações legais de novas tecnologias. Ela se representará como plataformas multilaterais como as Nações Unidas e o G20, e poderá se tornar local de futuros debates acerca do caminho e das tecnologias novas e emergentes.

Novas tecnologias como inteligência artificial, robótica, aprendizagem de máquinas, reconhecimento facial, hipersônicos e drones e algumas mais antigas como o espaço sideral e defesa de mísseis continuarão tendo um efeito significativo nas políticas

exteriores e de estratégia indianas. A maioria das relações de poder hoje são moldadas por competição tecnológica, sendo a competição EUA-China apenas um exemplo. O impacto geopolítico de novas tecnologias tem se tornado realidade especificamente no Indo-Pacífico. Enquanto tecnologias no geral trazem prosperidade e avanços em sociedades, sob certas circunstâncias, também são fonte de competição e rivalidade crescentes. A mudança de equilíbrio das dinâmicas de poder tem tido uma influência problemática na competição tecnológica hoje.

Enquanto os EUA continuam na liderança em tecnologias antigas e novas, a China tem feito investimentos consistentes e está emergindo rapidamente como adversário aos EUA. Mesmo assim, Pequim ainda está um pouco distante de se posicionar como um desafio sério para Washington. Não há nenhum país que tem feito investimentos tão significativos em ciência e tecnologia quanto os Estados Unidos, e Washington tem mantido uma vantagem substancial sobre seus adversários, incluindo a Rússia (PISANO; SHIH, 2009 *apud* LEMNIOS; SHAFFER, 2009). No passar dos anos, a liderança dos EUA em tecnologias relacionadas à segurança nacional não é mantida apenas pelo Departamento de Defesa. O papel do setor privado tem sido crítico na manutenção dessa liderança sobre os adversários. Essa é uma área na qual a China tem tomado lições do Ocidente e aprendido a expandir o número de acionistas para envolver o setor privado na expansão da competência chinesa.

Tecnologia no contexto indiano

A tecnologia tem tido um efeito importante na história do crescimento indiano. A Índia tem prestado atenção e recursos a algumas das tecnologias de alta qualidade que são caras e desafiadoras em se tratando de trajetória de desenvolvimento. O programa espacial da Índia é um caso. Mas a habilidade da Índia em se manter na velocidade de tecnologias novas e emergentes

não é tão impressionante. As aspirações indianas não são necessariamente alcançadas por alocação apropriada de recursos para desenvolver a tecnologia e o conhecimento humano necessário. Mesmo assim, o país tem começado a reconhecer as armadilhas das ações inadequadas, e o estabelecimento da NEST no MEA é um passo nessa direção. Enquanto esse é um primeiro passo útil, a Índia deve dar conta das dinâmicas geopolíticas da competição tecnológica como prioridade, dada a mudança de natureza da guerra. Se for inteligente quanto a isso, a Índia pode usar tecnologias positivamente ao criar oportunidades e opções, assim como mitigar desafios e vulnerabilidades.

Este capítulo detalhará a jornada da Índia a respeito de duas tecnologias-chave que têm relevância nos cálculos de segurança nacional – espaço sideral e defesa de mísseis. Com a Índia se tornando um poder mais influente no Indo-Pacífico e além, a maneira pela qual ela lida com algumas das importantes tecnologias relevantes de segurança nacional atrairá mais atenção. Isso também traz uma mudança calibrada na própria abordagem indiana a essas tecnologias e como elas são costuradas para enfrentar os desafios de segurança nacional. As estratégias indianas a respeito tanto do espaço sideral quanto de defesa de mísseis é um caso. Em ambos, a Índia desenvolveu uma abordagem mais pragmática e voltada à segurança nacional, em oposição à abordagem anterior, ditada por princípios e pela moralidade. A Índia tem tradicionalmente mantido uma política de não-armamento no espaço sideral e foi crítica veemente de programas de defesa por mísseis balísticos como o ‘Star Wars’ americano. Há uma série de diferentes fatores que a levaram a uma nova abordagem. Em adição ao fato de a Índia se tornar um *player* mais capaz dentro do domínio dessas duas tecnologias, ela também é consciente das mudanças das dinâmicas geopolíticas em jogo, especialmente na própria vizinhança. Dada a piorada no cenário de segurança, em particular a proliferação de mísseis da China para o Paquistão

nos anos de 1990, a Índia deslocou sua política e se moveu na direção de adquirir seus próprios mísseis de defesa. O teste chinês antissatélite (ASAT, na sigla em inglês) em janeiro de 2007 também fez a Índia aceitar a realidade do armamento no espaço sideral e o reconhecimento de que Nova Délhi continuar ignorando essas realidades é perigoso. As políticas competitivas e a proliferação de armas de destruição em massa (WMD, na sigla em inglês), junto com veículos de entrega e o avanço de novas tecnologias como mísseis hipersônicos, drones e uso de inteligência artificial, fizeram dos cálculos de segurança ainda mais complexos no Indo-Pacífico. Por fim, as tentativas da Índia de se tornar parte da solução na arquitetura global de não-proliferação levaram a Índia a fazer as reparações necessárias no que diz respeito a como essas tecnologias são desenvolvidas no contexto indiano. Portanto, a Índia reconheceu a necessidade de desenvolver as novas formas de usar tecnologias antigas como aquelas desenvolvidas para o espaço sideral e está desenvolvendo um sistema de defesa de mísseis limitado por conta própria, duas saídas dramáticas de suas abordagens tradicionais.

Este capítulo esboçará o desenvolvimento e o estado atual de jogo das abordagens políticas indianas em relação a ambas as tecnologias. A primeira seção lidará com a abordagem indiana no espaço sideral seguida por seu tratamento de defesas de mísseis balísticos. O capítulo concluirá, então, esboçando possíveis trajetórias para essas duas tecnologias nos cálculos de segurança nacional da Índia.

Encontro da Índia com o espaço sideral

O programa espacial indiano começou nos anos de 1960 com o simples objetivo de abordar o desenvolvimento social e econômico do país. Sendo um país pobre recentemente independente, um programa espacial grande não era acessível, mas as

lideranças políticas e científicas do país entenderam a importância da tecnologia para o desenvolvimento. As lideranças também entendiam a utilidade da tecnologia no contexto de segurança nacional mesmo que isso não tenha tido tanto destaque até o meio dos anos de 2000. Similarmente, missões ambiciosas como Chandrayaan ou a missão Lua e missões interplanetárias como Mangalyaan ou a missão de Marte não eram parte da visão original do programa espacial indiano. Mas alguém poderia argumentar que as mudanças rápidas da geopolítica no Indo-Pacífico, assim como a mudança de natureza da guerra e uma corrida armamentista em tecnologias antigas e novas, compeliram a Índia a mudar ao encaminhar proativamente seus requerimentos de segurança.

A Índia ainda não possui uma política espacial declarada, mas tem articulado sua posição no Parlamento assim como em plataformas internacionais como a Conferência de Desarmamento (CD) e outras muitas plataformas multilaterais. Tradicionalmente, a Índia não via o espaço sideral como um reino que veria competição generalizada, e sua posição era guiada por um senso de idealismo. Era vista como uma área competitiva no máximo entre EUA e URSS. Claramente, a Índia está vendo um cenário drasticamente diferente com um número crescente de *players*, e isso chamou a mudança na própria abordagem indiana em relação ao espaço sideral.

Evolução da política espacial indiana

A Índia combateu por diversas décadas a militarização espacial, o que significava que o espaço sideral deveria ser utilizado apenas para fins pacíficos. Em umas das antigas articulações, a Índia disse às Nações Unidas:

Espaço sideral era um campo novo e não havia interesses para prevenir a comunidade internacional de embarcar em um regime de

cooperação e não de conflito. Os problemas do espaço sideral felizmente não foram aqueles de se modificar um regime existente, mas de desenvolver um novo padrão de comportamento internacional. (JAYARAJ, 2004).

Similar foi a articulação quando a primeira-ministra indiana Indira falou para as Nações Unidas em 1968, enfatizando os usos pacíficos do espaço sideral (JAYARAJ, 2004). Essa ênfase continuou nos anos de 1970 e 1980, com a Índia se tornando uma das vozes mais agudamente críticas aos programas ‘Star Wars’ americanos e a corrida espacial entre os EUA e a URSS, incluindo a condução de testes antissatélite (ASAT). A retórica indiana era também evidente em plataformas como a CD em Genebra, onde o Embaixador indiano Muchkund Dubey pediu por “negociações para prevenir uma corrida armamentista no espaço sideral” (INDIA OPPOSES SDI, 1985, p. 1304 *apud* TELLIS, 2006, p. 114).

Essa retórica tomou formas concretas em 1985, quando o primeiro-ministro indiano Rajiv Ghandi patrocinou uma declaração de seis países não-alinhados se opondo à corrida armamentista no espaço sideral e aos testes nucleares. Mesmo assim, alinhada com os desenvolvimentos globais, a Índia estava começando a apreciar os usos militares passivos do espaço para funções como inteligência, vigilância e reconhecimento. Mas a Índia acreditava e se posicionava sobre preocupações de que as atividades não se limitariam a aplicações militares passivas e que a competição poderia se espalhar para outras áreas, fazendo o espaço sideral se tornar militarizado com mísseis de defesa e programas ASAT. Esse também foi o tempo no qual a Índia fazia apelos, indo além do domínio do espaço sideral e incluindo outros bens comuns globais, como os leitos do mar.

As perspectivas indianas durante os anos de 1970 e 1980 foram primariamente dirigidas por preocupações sobre soberania e moralidade. Escrevendo sobre os debates indianos, Raja

Mohan, um dos pensadores estratégicos indianos mais importantes, sustentou que os debates indianos dos anos de 1970 e 1980 miravam no “fortalecimento da soberania estatal. Como a maioria dos outros países em desenvolvimento, a Índia buscava limitar o uso de satélites de transmissão direta baseados no espaço sideral.” (MOHAN, 2010). Havia outro argumento articulado principalmente por países do terceiro mundo que buscava expandir os limites do controle territorial de um Estado no espaço sideral, mas ele nunca ganhou muita tração. Muitas das articulações políticas da Índia, assim como de outros países em desenvolvimento, foram dirigidas por questões de moralidade e relacionadas à soberania, e um número de novos conceitos, como a não-discriminação, o desarmamento geral e universal incluindo o espaço sideral, tornou-se parte da linguagem diplomática e de controle de armas indiana.

No início dos anos de 2000, houve mudanças na abordagem indiana ao espaço, especialmente em questões como a militarização do espaço. Uma das primeiras instâncias foi a reação rápida e positiva indiana em relação ao discurso do presidente americano George W. Bush relativo à Defesa de Mísseis Nacional (NMD, na sigla em inglês) em maio de 2001 e, posteriormente, a expressão de interesse em obter um programa de defesa de mísseis Balísticos (BMD, na sigla em inglês) por parte da Índia. Com o discurso NMD, os Estados Unidos raciocinavam sobre a crescente ameaça de novos programas de mísseis em países de terceiro mundo e a necessidade de Washington possuir um programa de defesa de mísseis. Isso foi essencialmente o fim do Tratado Antimísseis Balísticos (ABM), que tinha proibido os EUA e a URSS de desenvolver ABMs (mesmo que ambos pudessem ter um local para tais ABMs). A resposta positiva indiana ao discurso criou certa agitação doméstica que argumentava que a resposta indiana não considerava a posição da Índia. Isso fez a Índia mais uma vez recuar em sua posição tradicional sobre a

militarização do espaço. Mesmo assim, deve ser colocado que a posição indiana percorreu um longo caminho desde os anos de 1970 e 1980. Por exemplo, a declaração do MEA que veio dias depois foi mais calibrada, e dizia:

[...] a Índia particularmente dá boas-vindas ao anúncio de reduções unilaterais de forças nucleares pelos EUA [...] a Índia acredita que há uma inevitabilidade estratégica e tecnológica em se afastar de um mundo que é refém da doutrina de MAD [Destruição Mutuamente Assegurada, na sigla em inglês] em direção a uma *transição cooperativa e defensiva* que é sustentada por futuros cortes e um desarmamento de forças nucleares [...] (DIKSHIT, 2008, grifos meus).

Dias depois, o primeiro-ministro Vajpayee fez pronunciamento acolhendo o discurso de Bush e a nova abordagem, dizendo: “Acreditamos que um processo genuíno de consultas, incluindo países nucleares e não-nucleares, e levando em consideração arranjos existentes na arquitetura de segurança, pode promover a busca por uma nova estrutura de segurança global estável.” (PM WELCOMES..., 2001).

A Índia tem seus próprios fatores motivadores para acolher essa abordagem modificada. Primeiro e principal era o ambiente de segurança na vizinhança indiana, especialmente a colaboração China-Paquistão em matérias relacionadas a WMD que fizeram a Índia ver a utilidade do BMD em lidar com esses WMD e ameaças de mísseis em seu quintal. Mas um fator mais importante que trouxe essa nova abordagem era a percepção indiana de um afastamento dos EUA da antiga ordem nuclear e a concepção de uma nova na qual a Índia assumiu poder fazer parte (MOHAN, 2001a, b). Portanto, o grande cálculo para a Índia era sobre a emergência de uma nova ordem nuclear e a possibilidade de ser parte da solução, e não do problema, como era na antiga ordem nuclear. O novo pensamento, mesmo assim, não era certo.

A Índia recuou e avançou nessa questão, mas certamente tem havido uma abordagem diferenciada e mais calibrada em relação à militarização espacial e às questões de defesa de mísseis, primordialmente por causa das mudanças do ambiente de segurança na vizinhança indiana. Porém, o teste ASAT chinês em janeiro de 2007 removeu algumas das ambiguidades e flutuações que eram evidentes até então na abordagem da Índia. O teste ASAT teve um efeito muito maior no pensamento da Índia e a forçou a reconhecer as ameaças rapidamente desenvolvidas à segurança espacial no Indo-Pacífico e para além dele. Desde então, articulações políticas através das burocracias política, civil e militar e lideranças científicas têm sido menos ambíguas sobre a necessidade de se proteger os próprios ativos espaciais das ameaças da China ao desenvolver vários meios tecnológicos sofisticados. O teste ASAT chinês deu caminho a um novo pensamento na Índia sobre como proteger seus ativos incluindo por meio de mudanças tecnológicas e institucionais que levariam a uma nova abordagem. Um dos desenvolvimentos mais visíveis foi o direcionamento das Forças Aéreas Indianas (IAF, em inglês) para um Comando Aeroespacial, dada a função central do espaço sideral em qualquer futura guerra na Ásia, incluindo em terra, ar, mar ou ameaças assimétricas (ver RAJAGOPALAN, 2013). Enquanto as demandas das IAF não eram novas, a mudança para um comando especializado recebeu melhor tração nas circunstâncias mudadas, nas quais as compulsões de segurança são claras. Na verdade, o chefe das Forças Armadas Indianas Marshal P. V. Naik, na palestra em memória a Marshal L. M. Katre em 2010, fez forte argumento para que a Índia demonstre suas capacidades, argumentando que “nossos satélites são vulneráveis a sistemas de armas ASAT porque nossos vizinhos possuem uma” e que será “um de nossos desafios de capacidade em guerras futuras” (ver KERUR, 2010). Reconhecendo os desafios de segurança novos e emergentes e as necessidades dos militares indianos, a Equipe

de Defesa Integrada do Quartel General, em um documento de políticas, *Technology Perspective and Capability Roadmap* (TPCR), de maio de 2010, revelou o plano indiano de desenvolver armas ASAT “para destruição eletrônica ou física de satélites em órbitas LEI [baixa órbita terrestre] e GEO [órbita geo-síncrona]” (TECHNOLOGY..., 2010, p. 57).¹ Da mesma forma, a burocracia científica argumentava sobre a necessidade de a Índia ter sua capacidade demonstrada. O então diretor geral da Organização de Pesquisa de Defesa e Desenvolvimento (DRDO, em inglês), dr. V. K. Saraswat, reivindicou que eles estavam preparando os blocos de construção tecnológica “que poderiam ser usados para neutralizar satélites inimigos [...] [assim] trabalhando para garantir a segurança espacial e proteger nossos satélites. Ao mesmo tempo, também estamos trabalhando em como rejeitar o acesso inimigo a seus ativos espaciais.”²

Programa espacial da Índia

Dado que a Índia era uma nação jovem e empobrecida, muitos questionaram a necessidade em desenvolver um programa espacial. Mas os líderes indianos perseguiram a tecnologia espacial com o objetivo de utilizar ativos espaciais para a elevação de seu povo. Por exemplo, num país vasto como a Índia, a comunicação era um grande desafio e satélites eram um grande impulso para melhorar a comunicação dentro do país. Similarmente, satélites estão sendo usados para telemedicina, tele-educação, previsão do tempo, para citar alguns. O programa espacial da Índia percorreu um grande caminho desde os anos de 1960, quando lançou pela primeira vez um foguete de Thumba, perto de Thiruvananthapuram no Sul da Índia, em 1963. Dadas as metas de desenvolvimento para o programa espacial indiano, a primeira

¹ O documento também indicou um período de tempo para desenvolver as armas ASAT até 2015.

² Para a declaração do então diretor da DRDO, V. K. Saraswat, ver: INDIA READY-ING..., 2010.

grande área de foco da Organização Indiana de Pesquisa Espacial (ISRO, em inglês) foram os satélites de comunicação, a série de Satélites Nacionais Indianos (INSAT, em inglês), que é hoje um dos maiores sistemas domésticos de comunicação por satélite operando na Ásia-Pacífico. O lançamento do INSAT-B em 1983 se tornou um momento decisivo para a Índia, relacionado à transmissão de televisão, ao encontro de notícias de satélite, previsão do tempo, aviso de desastres, e missões de procura e resgate. O sistema INSAT, a partir de então, compreende cerca de 200 receptores e mantém cargas úteis em bandas de frequência como C, Ku, S e UHF. Há também algumas cargas úteis de propósito especial lançadas, incluindo sistemas de imagem meteorológicos, Data Relay Transponder (DRT), carga útil assistida por satélites de Procura e Resgate (SAS&R, em inglês) e carga útil assistida por GPS de Navegação Geográfica Aumentada (GAGAN, em inglês). A Índia também fez um progresso significativo em seu sensoriamento remoto ou satélites de observação terrestre, e os serviços são ofertados para clientes tanto regionais como globais. Esses satélites possuem câmeras de última geração que podem prover imagens da Terra em múltiplas resoluções, bandas e faixas (NAVALGUND; JAYARAMAN; ROY, 2007; NAVALGUND; KASTURIRANGAN, 1983). A Índia possui um dos maiores sistemas de satélite de sensoriamento remoto com o lançamento dos CARTOSAT 1, 2, 2A e 2B, RISAT-2, RISAT-1, Megha-Tropiques e SARAL (NAIR, 2006, p. 35-36).

O próximo foco central do programa espacial indiano foi o dos veículos lançadores de satélite, que começaram a funcionar no início dos anos de 1970, tendo o primeiro teste bem-sucedido de um veículo lançador de satélite (SLV, em inglês) em julho de 1980. Após o SLV, a ISRO começou seu trabalho no Veículo Lançador de Satélites Aumentado (ASLV, em inglês), capaz de lançar cargas de até 150 kg na LEO (Low Earth Orbit, em inglês). Mas o ASLV teve diversos lançamentos falhos, exceto por um.

Por uma série de razões incluindo uma crise financeira, a ISRO decidiu começar a trabalhar num veículo lançador que poderia carregar cargas mais pesadas. Isso levou a ISRO a descontinuar os programas SLV e ASLV. Com um novo foco em foguetes maiores, a ISRO começou a progredir em seus veículos lançadores. O Veículo Lançador de Satélites Polar (PSLV), o atual cavalo de batalha da ISRO, e o Veículo Lançador Geossíncrono (GSLV) são reflexo dos impressionantes avanços da ISRO em relação ao programa de veículos lançadores. O PSLV é um foguete de quatro estágios com sistema alternado sólido e líquido de propulsão que pode carregar até 1.600 kg de satélites em uma órbita polar de sincronização solar de 620 km e 1.050 kg de satélites em órbitas de transferência geossíncronas. Encomendado em 1997, o PSLV tem estado em operação por mais de duas décadas e foi usado para a primeira missão indiana na lua, Chandrayaan-1. Mesmo assim, a habilidade indiana em lançar cargas mais pesadas ainda é limitada. A Índia tem dependido principalmente da França para lançar suas cargas mais pesadas. Enquanto essa relação tem funcionado para a Índia, o país busca ganhar autossuficiência em foguetes maiores. Para isso, ela tem desenvolvido a série GSLV. A Índia desenvolveu os GSLV-Mark I & II, que são capazes de carregar satélites da classe INSAT-II pesando entre 2.000 e 2.500 kg para a Órbita de Transferência Geossíncrona (GTO). O GSLV-Mk I, usando o motor criogênico russo, foi posto em serviço depois de seu segundo voo bem-sucedido em maio de 2003. O GSLV Mk III com capacidade de quatro toneladas foi operacionalizado no final de 2018. Ele usa CE-20, um motor criogênico avançado desenhado e fabricado localmente. O GSLV-Mk III também será usado para o programa Gaganyaan da Índia, a missão de viagem espacial humana, que será feita em 2022. O governo alocou fundos adicionais para 10 desses veículos lançadores para serem fabricados entre 2019-2024 (GOVERNMENT OF INDIA, 2018). O GSLV Mk III será evoluído para lançar 6 toneladas em 2021

pela mudança do estágio do núcleo líquido composto por dois motores Vikas por um motor semicriogênico e depois para lançar 10 toneladas usando um grupo de motores semicriogênicos (NANDAKUMAR, 2017). O progresso no GSLV-Mk III é significativo por ele vir com capacidade de lançamento multimissão para órbitas GTO, LEO e Polar, colocando a Índia num pequeno clube exclusivo (EUA, Rússia, Agência Espacial Europeia, China e Japão) que pode lançar satélites pesados.

A ISRO também está trabalhando no Demonstrador de Tecnologia de Veículo Lançador Reutilizável (RLV-TD) para obter uma capacidade de dois estágios em órbita. Esse programa foi aprovado em janeiro de 2012 e tem feito vários experimentos tecnológicos para validar diferentes parâmetros – voos hipersônicos, pouso autônomo, voo de cruzeiro com motor e voo hipersônico utilizando propulsão a ar, mesmo que os testes ainda estejam para serem feitos. Progredir e alcançar *expertise* em RLV será impressionante por poder, posteriormente, cortar custos de lançamento.

Duas outras demonstrações tecnológicas que receberam bastante atenção global são a Chandrayaan, ou missão Lua, e a Mangalyaan, ou missão Marte. A primeira missão bem-sucedida da Índia para a lua em 2011, mais uma demonstração tecnológica, foi um grande impulso para a ISRO. A missão completou 3 mil órbitas e capturou cerca de 70 mil imagens da superfície da lua, incluindo sítios de pouso das missões Apollo. Mais significativamente, o instrumento de mapeamento de mineralogia da lua da NASA, que foi parte da missão Chandrayaan, confirmou a presença de moléculas de água na lua. Outras metas da missão incluíam o mapeamento químico e mineral da superfície e sub-superfície da lua, a rede de rastreamento de espaço profundo e a implementação de procedimentos operacionais para viagens no espaço profundo, lançando a espaçonave na órbita perto da terra, realizando manobras de elevação da órbita da espaçonave de 22

mil km para 384 mil km, e colocando a espaçonave em órbita circular em volta da lua.

A missão Mangalyaan em 2014 se tornou uma realização tecnológica significativa para a Índia dadas a sofisticação e a natureza complexa da missão. A missão foi a primeira para a Índia no que diz respeito às missões interplanetárias. A missão bem-sucedida fez da Índia o primeiro país asiático e o quarto do globo a atingir este feito. Também ganhou atenção global pelo fato de que foi uma das missões com maior custo-benefício para Marte, com um custo de 73 milhões de dólares. O sucesso da missão foi particularmente importante visto que a ISRO foi apta a demonstrar o valor avançado de seu programa espacial, especialmente para comunicação no espaço profundo, navegação-orientação-controle da missão e teste de recursos autônomos para lidar com situações de contingenciamento. Em relação aos objetivos científicos da missão, abrangiam explorar os recursos da superfície marciana, incluindo a presença de metano, a morfologia, a mineralogia e a atmosfera marciana, usando instrumentos científicos indianos (INDIAN SPACE RESEARCH ORGANISATION, [201-]).

Não há tais conquistas especialmente se se considerar a alocação de recursos para o espaço. A ISRO tem sido apta a atingir um bom negócio e é uma das raras instituições do setor público que colocam a Índia no mapa. Mas uma área na qual a Índia tem que trabalhar é a dos aspectos políticos do espaço, tanto as medidas internas quanto as de governança global. O domínio do espaço sideral acompanhou mudanças significativas no passar das últimas duas décadas. O número e os tipos de atores envolvidos em atividades do espaço sideral cresceram e se tornaram variados. Um domínio que era dominado por *players* estatais tem o setor privado cumprindo um papel muito maior, majoritariamente no contexto ocidental, mas com o cenário asiático também mudando rapidamente. Governos, incluindo

o da Índia, precisam responder a esse fenômeno de mudança, e achar uma maneira apropriada para engajar o setor privado para ele entrar nas demandas crescentes da Índia. É claro, essas mudanças significam um já lotado espaço se tornando ainda mais congestionado, e o balanço das dinâmicas de poder que mudam fazem do espaço um local extremamente contestado. Depois de um *gap* de mais de duas décadas, a competição no espaço e a corrida armada têm se tornado realidade. O aumento da confiança militar no espaço tem dado lugar ao desenvolvimento de recursos de contraespaço que já são explorados por países. Tem havido um número crescente de incidentes envolvendo recursos de contraespaço como guerras cibernéticas e eletrônicas no espaço sideral (RAJAGOPALAN, 2019). Mesmo que não tenha havido nenhuma grande interrupção no funcionamento de satélites, o aspecto mais preocupante é que Estados têm mostrado maior vontade em usá-los. O retorno de ASATs desde 2007 e a competição renovada no domínio militar espacial estão levando mais países a seguir esse caminho. Todos esses desafios apontam para a necessidade urgente de se formular regras globais para o caminho em atividades no espaço sideral.

Os atuais mecanismos de governança global se provaram insuficientes e ambíguos ao lidarem com ameaças contemporâneas como as guerras cibernéticas e eletrônicas no espaço sideral. O Tratado sobre Espaço Sideral (OST, em inglês), por exemplo, é um instrumento bastante abrangente, mas que tem diversas brechas que precisam ser revistas para torná-lo um instrumento efetivo para enfrentar novas ameaças. O OST proíbe a colocação de armas de destruição em massa (WMD, em inglês) no espaço sideral, mas não menciona armas convencionais. Hoje, o maior desafio são os ativos terrestres que podem ser usados para direcionar ativos no espaço sideral. Também há ambiguidade sobre termos como armas espaciais. Portanto, Estados devem trabalhar juntos para formular novas regras e regulações que promoverão

comportamento responsável no espaço sideral, assim como trazer clareza a conceitos-chave como o uso pacífico do espaço sideral. Enquanto há desafios tecnológicos, desenvolver consensos entre as potências tem sido um problema ainda maior nos anos recentes. A mais recente demonstração dessa crise em construir consensos foi o Grupo de Experts Governamentais sobre Prevenção da Corrida Armada no Espaço Sideral (PEROS, em inglês) das Nações Unidas 2018-2019, que não conseguiu chegar a um acordo entre os 25 *experts* e, portanto, não conseguiu produzir um relatório para o Grupo. Houve outros esforços em anos recentes, mas nenhum gerou apoio suficiente entre a maioria dos Estados, seja o Tratado sobre Prevenção da Colocação de Armas no Espaço Sideral e sobre Ameaça ou Uso da Força Contra Objetos do Espaço Sideral (PPWT, em inglês) (LISTNER; RAJAGOPALAN, 2014), patrocinado por Rússia e China, seja o Código de Conduta Internacional para Atividades no Espaço Sideral (SELDING, 2012), proposto pela União Europeia. Agora que a Índia pegou o caminho sem volta com o teste ASAT, ela deve tomar a liderança e convocar um grupo de países com a mesma mentalidade para desenvolver soluções multilaterais auxiliadas pela tecnologia, cobrindo tanto o aspecto pacífico quanto de segurança das dinâmicas do espaço sideral.

Índia e defesas de mísseis balísticos

Por uma série de fatores, a abordagem da Índia sobre defesa de mísseis balísticos mudou em anos recentes. A abordagem modificada é essencialmente o resultado da crescente ameaça de mísseis na vizinhança indiana. A transferência chinesa de mísseis de curto e médio alcance como os mísseis M-9 e M-11 no início dos anos de 1990 levou ao debate inicial indiano sobre a necessidade de um sistema de defesa de mísseis balísticos. Mesmo que a China possuísse um número muito maior de mísseis

de diferentes alcances, a Índia nunca se sentiu compelida a desenvolver um escudo de defesa de mísseis contra a China. Mas dado que a Índia tem olhado para o Paquistão como uma ameaça mais imprevisível que a China, os tomadores de decisão indianos sentiram a necessidade de responder ao menos com um tipo de escudo de defesa de mísseis limitado. Uma segunda consideração importante para a nova abordagem da Índia em relação à defesa de mísseis é sobre as dinâmicas mudadas de segurança internacional, com ênfase em questões de defesa de míssil, vistas especialmente do lado americano. Como sugerido na seção anterior, a resposta positiva indiana ao discurso do presidente Bush sobre defesa de míssil e a decisão de sair do Tratado ABM conquistaram muitos apoiadores na Índia. Essa recém-encontrada apreciação também foi afetada pelas dinâmicas de segurança alteradas e o reconhecimento geral de o desenvolvimento de um sistema de defesa de mísseis ser uma forma de lidar com as ameaças. Portanto, Nova Délhi, uma vez crítica, começou a observar sistemas de defesa de mísseis, incluindo os esforços de defesa de Israel. Um terceiro fator que levou a Índia nessa direção foi a política burocrática. O *establishment* de pesquisa em ciência de defesa e desenvolvimento, em particular a Organização de Pesquisa de Defesa e Desenvolvimento (DRDO, em inglês), queria trabalhar em um programa de defesa de mísseis, afundando os planos indianos de comprar esses sistemas de parceiros estrangeiros e também conseguindo uma grande parte dos fundos disponíveis para o programa.

O estágio conceitual do programa de defesa de mísseis da Índia começou em 1995 com a ameaça crescente de mísseis na vizinhança indiana. Em 1996, o Ministério de Defesa perguntou pelo então Conselheiro Científico para o ministro da Defesa APJ Abdul Kalam sobre a possibilidade de preparar um escudo para se proteger de um futuro míssil do Paquistão (SHUKLA, 2008). O dr. Kalam então começou a realizar estudos de viabilidade

enquanto media esforços para adquirir componentes principais como um radar de alcance de 300 km (para captar o lançamento de mísseis inimigos em longas distâncias) para um sistema em potencial. O maior radar de alcance que a Índia possuía ao tempo era o Rajendra, com alcance de 60 km, o que era sem uso de uma perspectiva de defesa de mísseis. A Índia também se virou à Rússia pedindo ajuda, ainda que nada tenha saído disso. A Índia então chegou a Israel, querendo explorar a possibilidade de adquirir o sistema Arrow-1, que usava o radar Green Pine. Porém, a Índia não podia comprar o sistema israelense dado que o radar de Israel incluía tecnologia estadunidense, e dadas as regulações de controle de exportação, esse acordo não poderia funcionar. Mesmo assim, Israel decidiu trabalhar com a Índia em fazer um Radar de Rastreamento de Longo Alcance (LRTR) – o radar de aquisição de alvo e controle de incêndio.³ A próxima tarefa era obter um radar de orientação para rastrear mísseis. Isso foi desenvolvido nacionalmente em um dos laboratórios da DRDO – Estabelecimento de Desenvolvimento de Eletrônicos e Radares em parceria com uma companhia francesa, Thales.⁴ Com esses componentes em lugar, o governo aprovou o desenvolvimento de um sistema ABM (míssil antibalístico) em 1998, mas o programa não foi publicitado por um número de razões, incluindo a sensibilidade do programa e também o *timing* do programa imediatamente depois dos testes nucleares indianos.

³ Regimes de controle de exportação de tecnologia e contratos de usuário final, que guiam muitas dessas transações, não permitem a transferência de tecnologias estadunidenses para alguns países.

⁴ O Estabelecimento de Desenvolvimento de Eletrônicos e Radares (LRDE, na sigla em inglês), subsidiário da DRDO e *player* principal no programa Rs. 2000-crore, desenvolveu dois tipos cruciais de radares – o radar de rastreamento de longo alcance e o radar de controle de incêndios multifuncional com duas associações diferentes, uma com Israel e a outra com a companhia francesa Thales. Depois disso, o LRDE nacionalizou o programa a ponto de que a Índia está em posição para manufaturar e satisfazer as necessidades de radares internamente.

A Índia planeja essencialmente estabelecer um sistema de defesa multicamada, mas o programa da Índia é mais como um sistema de duas camadas com dois mísseis interceptadores – o míssil de Defesa Aérea Prithvi (PAD) para interceptação de alta altitude (exo-atmosférica) e o míssil de Defesa Aérea Avançada (AAD) para interceptação de baixa altitude (endo-atmosférica). Com esses dois sistemas, a estimativa geral é de que a Índia será apta a interceptar qualquer míssil lançado de uma distância de até 5 mil km, mas isso deve ser tomado com algum cuidado.

A fase 1 do programa de defesa de mísseis começou em 1998, e está passando por testes, com o primeiro teste do PAD em novembro de 2006 e do AAD em dezembro de 2007.⁵ Com o teste de 2006, a Índia se tornou o quarto país depois de EUA, Rússia e Israel a ter testado com sucesso um sistema ABM. Depois disso, em março de 2009, a Índia conduziu outro teste, usando um míssil Dhanush lançado por navio (versão naval do míssil Prithvi) como alvo seguindo a trajetória de um alcance de míssil de 1.500 km. O alvo foi rastreado pelo radar Swordfish (LRTR) e destruído por um míssil PAD na altitude de 75 km (INDIA TESTS..., 2009). Tem havido mais vários testes e reivindicações de um escudo efetivo pela DRDO, mas a eficácia do sistema nunca foi testada.

Seguindo um teste de interceptação em março de 2011, que usou um míssil Prithvi modificado como alvo, interceptando-o em uma altitude de 16 km e o destruindo por meio de uma “matança direta”, o chefe da DRDO reivindicou que o programa de defesa de mísseis balísticos indiano é maduro e pronto para ser integrado nos ativos de defesa aérea (INDIA'S BALLISTIC..., 2011).⁶ A DRDO também fez reivindicações de que irá se mover para a fase 2 do projeto, mirando interceptar mísseis com um

⁵ Cerca de 40 empresas, públicas e privadas, incluindo Bharat Electronics Ltd, Bharat Dynamics Ltd, Astra Microwave, ASL, VemTech e KelTech, estão envolvidas na manufatura de sistemas e subsistemas para o ABM (ver 40 COS..., 2008).

⁶ O teste conduzido em março de 2010 foi um fracasso.

alcance de 5 mil km (INDIA STARTS..., 2011). A DRDO também reivindicou que está buscando a nacionalização de componentes críticos como os LRTR, mirando ter 80% de nacionalização na segunda fase do programa (UNNITHAN, 2009). Mais recentemente, em agosto de 2018, a DRDO conduziu um teste de defesa antimísseis, no qual lançou mísseis AAD, interceptando alvos numa altura de 15-25 km contra múltiplos alvos simulados (GOVERNMENT OF INDIA, 2018). Conforme a declaração da DRDO, todos os objetivos da missão foram alcançados. Mais uma vez, há questionamentos sobre essas reivindicações e o quanto o sistema está de fato funcionando.

Em resumo, a Índia busca ter um sistema de defesa de mísseis multicamadas, integrando o LRTR, o radar de controle de incêndios, terminal de comunicações móvel e mísseis de interceptação de acionamento de lançador móvel, o que o tornará um sistema efetivo. Uma vez que o sistema estiver funcionando, terá uma rede de sensores de notificação avançados, centros de comando e baterias de mísseis terrestres e marítimos antimísseis (PANDIT, 2007). A DRDO também está trabalhando para usar lasers no sistema de defesa de mísseis, o que poderia dar à Índia a capacidade de ataque na própria fase de reforço. A Índia está claramente progredindo nessas áreas, mas integrá-las numa unidade eficiente não é fácil. Então o chefe da DRDO, reconhecendo essas dificuldades, disse que “é um processo complexo e não apenas sobre produzir lasers. Temos que botar vários sistemas como os de vigilância e rastreamento juntos para tal sistema funcionar. Levará outros 10-15 anos antes de falarmos em integrar todos esses elementos.” (INDIA PLANS..., 2009). Mais importante, quatro ou cinco testes bem-sucedidos não garantem um sistema efetivo para a Índia. Portanto, levará algum tempo para a Índia conseguir reivindicar de verdade um sistema de defesa de mísseis que pode lidar com todas as ameaças de sua vizinhança. Lidar com a situação paquistanesa, que era a missão original do

programa de defesa de mísseis balísticos, pode ser uma tarefa mais fácil se comparada com a ameaça que emana da China.

Conclusão

À medida que a Índia se torna mais capaz e influente no Indo-Pacífico, seus interesses, especialmente no reino estratégico, mudam. As dinâmicas de segurança em níveis regional e global têm tido impacto significativo na mudança de abordagem indiana a respeito de tecnologias que têm implicação de segurança nacional. Tanto o espaço sideral quanto a defesa de mísseis balísticos caem nessa categoria. A natureza mutável de ameaças especificamente a essas duas tecnologias está forçando a Índia a adotar uma visão mais ampla no que diz respeito a medidas de governança global. Com a Índia conduzindo seu teste ASAT em março de 2019, algumas das flutuações vistas na abordagem indiana sobre espaço e defesa de mísseis aparentam ser mais simplificadas e categóricas. A política burocrática como fator também é relevante e aparenta estar dirigindo algumas dessas mudanças relacionadas às duas tecnologias, mesmo que seja apenas para garantir seus interesses. Também, à medida que os programas espacial e de defesa de mísseis indianos crescem e se tornam mais maduros, Nova Délhi começa a abordar essas tecnologias com muito mais pragmatismo e de uma perspectiva de segurança nacional.

Referências

40 COS Involved in Making of Missile Killers. *The Hindu Business Line*, 27 Jan. 2008. Disponível em: <http://www.thehindubusinessline.com/todays-paper/tp-economy/article1614356.ece?ref=archive>. Acesso em: 30 set. 2020.

DIKSHIT, S. Government Forms Space Cell. *The Hindu*, 11 June 2008. Disponível em: <http://www.hindu.com/2008/06/11/stories/2008061159871100.htm>. Acesso em: 30 set. 2020.

GOVERNMENT OF INDIA. Ballistic Missile Interceptor AAD Successfully Flight Tested. *Press Information Bureau*, 2 Aug. 2018. Disponível em: <https://pib.gov.in/Pressreleaseshare.aspx?PRID=1541431>. Acesso em: 30 set. 2020.

GOVERNMENT OF INDIA. Cabinet Approves Continuation Programme for Geosynchronous Satellite Launch Vehicle Mark-III. *Press Information Bureau*, 6 June 2018. Disponível em: <https://pib.gov.in/PressReleseDetail.aspx?PRID=1534499>. Acesso em: 30 set. 2020.

INDIA PLANS to Use Laser Weapons in Ballistic Missile Defence. *The Hindu*, 18 Jan. 2009. Disponível em: <http://www.hindu.com/holnus/008200901181531.htm>. Acesso em: 30 set. 2020.

INDIA READYING Weapon to Destroy Enemy Satellites. *Indian Express*, 3 Jan. 2010.

INDIA STARTS Work on Phase-II of Missile Defence System. *Domain-b.com*, 18 May 2011. Disponível em: http://www.domain-b.com/aero/mil_avi/miss_muni/20110518_defence_system_oneView.html. Acesso em: 30 set. 2020.

INDIA TESTS ‘Swordfish’ Radar with Successful Missile Defence Test. *Domain-b.com*, 6 Mar. 2009. Disponível em: http://www.domain-b.com/aero/mil_avi/miss_muni/20090306_successful_missile.html. Acesso em: 30 set. 2020.

INDIA’S Ballistic Missile Defence Test A “Milestone”: VK Saraswat. *Domain-b.com*, 7 Mar. 2011. Disponível em: http://www.domain-b.com/aero/mil_avi/miss_muni/20110307_milestone_oneView.html. Acesso em: 30 set. 2020.

INDIAN SPACE RESEARCH ORGANISATION. [PSLC C-25/ Mars Orbiter Mission] Mission Objectives. [201-]. Disponível em: <https://www.isro.gov.in/pslv-c25-mars-orbiter-mission/mission-objectives>. Acesso em: 30 set. 2020.

JAYARAJ, C. India’s Space Policy and Institutions. In: UNITED NATIONS/ REPUBLIC OF KOREA WORKSHOP ON SPACE LAW. 2004. *Proceedings* [...]. New York: United Nations, 2004. p. 100-107. Disponível em: http://www.oosa.unvienna.org/pdf/publications/st_space_22E.pdf. Acesso em: 29 set. 2020.

KERUR, B. Air Chief Marshal PV Naik Wants Missiles to Destroy Enemy Satellites. *Daily News & Analysis*, 23 Jan. 2010.

LEMNIOS, Z. J.; SHAFFER, A. The Critical Role of Science and Technology for National Defense. *Computing Research Association*, v. 21, n. 5, 2009. Disponível em: https://cra.org/crn/2009/11/the_critical_role_of_science_and_technology_for_national_defense/. Acesso em: 29 set. 2020.

LISTNER, M.; RAJAGOPALAN, R. P. The 2014 PPWT: A New Draft But with the Same and Different Problems. *The Space Review*, 11 Aug. 2014. Disponível em: <http://www.thespacereview.com/article/2575/1>. Acesso em: 30 set. 2020.

MOHAN, C. R. India to Hear Out Armitage on NMD. *The Hindu*, 11 May 2001a.

MOHAN, C. R. Indo-US Dialogue on NMD. *The Hindu*, 14 Mar. 2001b.

MOHAN, C. R. Rising India: Partner in Sharing the Global Commons? *The Washington Quarterly*, v. 33, n. 3, 2010. Disponível em: <http://csis.org/files/publication/twq10julymohan.pdf>. Acesso em: 30 set. 2020.

NAIR, K. K. *Space: The Frontiers of Modern Defence*. New Delhi: Knowledge World, 2006.

NANDAKUMAR, T. ISRO to Bank on Semi-Cryogenic Engine for Heavy Lift Rockets. *The Hindu*, 17 June 2017. Disponível em: <https://www.thehindu.com/sci-tech/science/isro-to-bank-on-semi-cryogenic-engine-for-heavy-lift-rockets/article19095367.ece>. Acesso em: 30 set. 2020.

NAVALGUND, R. R.; JAYARAMAN, V.; ROY, P. S. State of the Art Cameras: Remote Sensing Applications: An Overview. *Current Science*, v. 93, n. 12, 2007.

NAVALGUND, R. R.; KASTURIRANGAN, K. The Indian Remote Sensing Satellite: A Programme Overview. *Proceedings of the Indian Academy of Sciences Section C: Engineering Sciences*, v. 6, n. 4, p. 313-336, 1983.

PANDIT, R. India on Way to Joining Exclusive BMD Club. *Times of India*, 26 Nov. 2007. Disponível em: http://timesofindia.indiatimes.com/India_on_way_to_joining_exclusive_BMD_club/rssarticleshow/2570683.cms. Acesso em: 30 set. 2020.

PM WELCOMES U.S. Initiative. *The Hindu*, 11 May 2001.

RAJAGOPALAN, R. P. *Electronic and Cyber Warfare in Outer Space*. [S. l.]: United Nations Institute for Disarmament Research – UNIDIR, 2019. (Space

Dossier 3). Disponível em: <https://www.unidir.org/files/publications/pdfs/electronic-and-cyber-warfare-in-outer-space-en-784.pdf>. Acesso em: 30 set. 2020.

RAJAGOPALAN, R. P. Synergies in Space: The Case for An Indian Aerospace Command. *Issue Brief* (Observer Research Foundation), n. 59, 2013. Disponível em: http://orfonline.org/cms/export/orfonline/modules/issuebrief/attachments/issuebrief59_1381300223723.pdf. Acesso em: 30 set. 2020.

SELDING, P. B. Many View Space Conduct Code as Western Scheme, Group Says. *Space News*, 27 Sept. 2012. Disponível em: <http://www.spacenews.com/article/many-view-space-conduct-code-western-scheme-group-says>. Acesso em: 30 set. 2020.

SHUKLA, A. The Untold Story of India's Missile Defence. *Rediff*, 30 Jan. 2008. Disponível em: <http://www.rediff.com/news/2008/jan/30missile.htm>. Acesso em: 30 set. 2020.

TECHNOLOGY Perspective and Capability Roadmap. HQ Integrated Defence Staff, PP&FD/WSOI Division, 20 May 2010.

TELLIS, A. J. The Evolution of US-Indian Ties: Missile Defense in An Emerging Strategic Relationship. *International Security*, v. 30, n. 4, 2006.

UNNITHAN, S. DRDO Readies Shield Against Chinese ICBMs. *India Today*, 9 Mar. 2009. Disponível em: <http://indiatoday.intoday.in/site/story/DRDO+readies+shield+against+Chinese+ICBMs/1/31874.html>. Acesso em: 30 set. 2020.

7. A BUSCA DA ÍNDIA POR UMA CONVENÇÃO GLOBAL DE COMBATE AO TERRORISMO:

uma visão geral das respostas
regionais e desafios recorrentes

Shruti Pandalai

A primeira vez que um tratado para combater o terrorismo encontrou consenso global foi em 1937, quando a Liga das Nações criou a Convenção para a Prevenção e Punição do Terrorismo (SAUL, 2006). A Liga foi acionada pela França após o assassinato do rei Alexandre I da Iugoslávia e do ministro das Relações Exteriores francês Louis Barthou em Marselha (SAUL, 2006). A Índia, então representada por Sir Denys de Saumarez Bray, estava entre os 24 países da Liga das Nações que assinaram a convenção em 1937 e foi um dos primeiros países a ratificá-la em 1941 (MUKERJI, 2016).¹ A convenção, segundo relatos de especialistas indianos, não foi aplicada devido à incapacidade de muitos Estados signatários de agir sobre a questão da “extradição

¹ O embaixador (aposentado) Asoke Mukerji era o representante indiano permanente nas Nações Unidas em Nova Iorque.

ou acusação” (MUKERJI, 2016). Com a dissolução da Liga, a convenção, juntamente com os arquivos da Liga das Nações, foi transferida para a ONU em 1946.

Desde 1963, a comunidade internacional elaborou 19 instrumentos jurídicos internacionais para impedir atos terroristas, reagindo a ameaças em evolução. No entanto, um consenso sobre um regime global ainda se mantém elusivo.² Dentro da Assembleia Geral das Nações Unidas, segundo observadores, houve três fases distintas na evolução dos esforços de combate ao terrorismo (RUPEREZ, 2006).³ A primeira, de 1972 a 1991, é definida e caracterizada pelos termos usados nas resoluções: propostas de “medidas para prevenir o terrorismo”. Nesse período (1972 a 1989), a consideração do terrorismo como um problema geral foi atribuída pela Sexta Comissão da Assembleia Geral principalmente sob um item da agenda intitulado “Medidas para prevenir o terrorismo internacional” (RUPEREZ, 2006). Naquela época, havia um claro desacordo dos Estados-membros sobre se o terrorismo deveria ser evitado através da cooperação para suprimir suas manifestações ou removendo suas causas raízes (RUPEREZ, 2006). Foi somente em setembro de 1972, depois que 11 membros do contingente israelense foram mortos em um ataque terrorista durante as Olimpíadas de Munique, que a Assembleia Geral da ONU (UNGA, na sigla em inglês) adotou a primeira resolução da UNGA para combater o terrorismo (RUPEREZ, 2006). Esta resolução estabeleceu o Comitê *ad hoc* sobre Terrorismo Internacional em 1972, composto por 35 países, incluindo a Índia, para criar um quadro jurídico multilateral a fim de combater o terrorismo. Com a Índia como presidente em 1979, o comitê *ad hoc* apresentou seu relatório à UNGA, que incluía uma proposta para a organização de uma

² Para mais detalhes, ver: UNITED NATIONS, [201-]a.

³ Ruperez serviu como diretor executivo do Comitê de Contraterrorismo das Nações Unidas.

convenção ou convenções internacionais adicionais, com base, entre outros, “no princípio de extradição ou acusação para combater atos de terrorismo internacional ainda não cobertos por outras convenções internacionais similares” (MUKERJI, 2016). A UNGA solicitou ao secretário-geral da ONU, com base nas opiniões dos Estados-membros, que seguisse esta proposta. Não houve consenso.

Uma segunda fase, do período de 1993 a 2001, enfatizou considerações básicas sobre direitos humanos e terrorismo e medidas para eliminar o terrorismo internacional, refletindo uma aceitação mais ampla de que a existência de causas não justificava atos terroristas (RUPEREZ, 2006). A terceira fase, definida pelos eventos de 11 de setembro de 2001, mudou muito a orientação da política antiterrorista da Assembleia Geral. Desde então, o conceito e a terminologia evoluíram para a discussão de medidas para eliminar o terrorismo. No dia seguinte aos ataques de 11 de setembro, o Conselho de Segurança das Nações Unidas (UNSC, na sigla em inglês) e a UNGA adotaram resoluções unânimes condenando os atos de terrorismo e instando todos os Estados a trazer os autores, organizadores e patrocinadores dos ataques à justiça. A Resolução nº 1.368 do UNSC foi importante porque vinculou o direito à autodefesa, consagrado no artigo 51º da Carta da ONU, com a resposta ao terrorismo internacional (CFR, 2011). O UNSC também aprovou a Resolução nº 1.373 (UNSCR 1.373, na sigla em inglês), exigindo que os Estados-membros criminalizassem o terrorismo e seu financiamento e fornecessem diretrizes para uma cooperação aprimorada na aplicação da lei e no compartilhamento de informações. Embora a UNSCR 1.373 forneça os requisitos fundamentais para os esforços internacionais de contraterrorismo, alguns países a criticaram, dizendo que ela ultrapassava a autoridade legislativa do UNSC ao impor sua vontade aos Estados-membros (RUPEREZ, 2006). Houve vários esforços legais e normativos para

combater o terrorismo. No entanto, as percepções de ameaça dos Estados-membros se mantiveram desiguais e as estruturas para implementação permaneceram não vinculativas. Isso será elaborado nas próximas seções.

No geral, o regime global de contraterrorismo continua sofrendo de três fraquezas inerentes.⁴ Primeiro, a falta de consenso universal sobre o que constitui terrorismo dificulta os esforços para formular uma resposta global acordada. Segundo, a ação multilateral é ineficaz devido ao cumprimento e aplicação inadequados dos instrumentos existentes. Terceiro, embora as iniciativas de contrarradicalização e desradicalização tenham ganhado alguma atenção, o progresso é desigual e insuficiente. Este capítulo pretende primeiro servir uma visão geral sobre quais são as inconsistências flagrantes da guerra global ao terrorismo que precipitaram os esforços indianos para reavivar a pressão por um regime global de combate ao terrorismo, segundo avaliar as respostas aos esforços da Índia e discutir quais são a paisagem recorrente e os desafios futuros e, em terceiro lugar, oferecer um exame mais detalhado das respostas de nações asiáticas a essa ameaça mutante. A discussão sobre conceituação de desafios e respostas será apresentada como uma breve introdução às perspectivas e questões abrangidas pela impressionante lista de colaboradores neste volume.

Inconsistências na guerra global contra o terror

O cenário para as atividades de contraterrorismo desde 2001 tem sido vasto, mas claramente carece de coerência. Somente nas Nações Unidas existem mais de 30 agências dedicadas aos esforços de contraterrorismo (CFR, 2011). Atualmente, ela supervisiona 16 convenções que visam diferentes aspectos do terrorismo, incluindo financiamento, sequestro, aquisição de

⁴ Para mais, ver: CFR, 2011.

armas de destruição em massa e tomada de reféns, para citar alguns. Para monitorar a implementação das resoluções após o 11 de setembro, o UNSC estabeleceu o Comitê de Contraterrorismo (CTC, em inglês) e a Diretoria Executiva do CTC (CTED, em inglês) (CFR, 2011). O CTC é encarregado de avaliar os esforços dos Estados para implementar resoluções, avaliar lacunas na capacidade dos Estados e facilitar a coordenação de doadores para assistência técnica e financeira do contraterrorismo. A CTED trabalha para coordenar e fortalecer a implementação das resoluções do UNSC, além de conduzir avaliações específicas de cada país. Ambos os órgãos, no entanto, têm apoio desigual entre os membros da ONU.

Para pressionar por um esforço mais coordenado e aumentar a legitimidade do mandato da ONU, a Assembleia Geral adotou por unanimidade em 2006 a Estratégia Global de Contraterrorismo (GCT, em inglês).⁵ Embora a GCT forneça uma base normativa e operacional importante para o trabalho de contraterrorismo na ONU, um relatório do Centro de Cooperação Global de Contraterrorismo divulgado antes da conferência de revisão de 2010 observa que ela ganhou pouca atenção ou tração, mesmo entre a maioria dos Estados-membros da organização (CFR, 2011). O ônus principal da implementação da GCT é com os Estados-membros, mas sua operação institucional é apoiada pela Força-Tarefa de Implementação de Contraterrorismo (CTITF, em inglês), que inclui mais de 30 entidades da ONU, além da INTERPOL (CFR, 2011). No entanto, como é composto por representantes de diferentes agências do sistema ONU, os mandatos e as prioridades de cada agência geralmente têm precedência, prejudicando os objetivos e a eficácia da força-tarefa (CFR, 2011). Novamente, apesar de ter sido criada para ajudar a coordenar, um esforço coordenado permanece elusivo.

⁵ Para mais, ver: UNITED NATIONS, [201-]b.

As sanções patrocinadas pela ONU tiveram um sucesso limitado no combate ao patrocínio estatal ao terrorismo (CFR, 2011). Isso ocorre especialmente no caso de atores não estatais que operam dentro dos limites do Estado. Após a Resolução nº 1.267 do Conselho de Segurança da ONU, foram criados o Comitê de Sanções da Al-Qaeda e do Talibã e a equipe de monitoramento para implementar e fazer cumprir estas e as resoluções subsequentes. É uma lista consolidada de pessoas e entidades que foram determinadas como associadas à Al-Qaeda ou ao Talibã, além de leis que devem ser aprovadas dentro de cada país-membro para implementar as sanções. Os observadores (CFR, 2011) argumentam que a tática de “nome e vergonha” da lista teve um impacto insignificante, dada a falta de atualizações regulares e a expansão da lista, tornando-a um mecanismo inflexível. Isso, combinado com a falta de provisões para o devido processo legal, torna-a menos eficaz como mecanismo de apelação. Exceto pelo papel do UNSC nas resoluções que impõem sanções, ninguém é responsável por garantir que os Estados-membros cumpram seus compromissos sob convenções ou resoluções da ONU sobre terrorismo e não há mandato para penalização.

Fora da ONU, outros organismos e iniciativas multilaterais e regionais também aumentaram seus esforços para combater o terrorismo, dado o ressurgimento de ataques e movimentos extremistas desde o 11 de setembro. A Força-Tarefa de Ação Financeira (FATF, em inglês) e o Grupo de Ação contra o Terrorismo do Grupo dos Oito (G8) (CTAG, em inglês), por exemplo, têm mandatos independentes e encontraram graus variados de sucesso (CFR, 2011). A FATF, criada em 1989 para combater a lavagem de dinheiro e encarregada de combater o financiamento do terrorismo após o 11 de setembro, resultou em tornar os países mais conscientes sobre as práticas para impedir ou limitar o financiamento do terrorismo dentro de suas fronteiras. Os esforços do CTAG, dizem os especialistas, sofreram com a falta

de direção e a motivação declinante entre os Estados-membros (CFR, 2011).

Várias organizações regionais apresentaram declarações formais descrevendo seu compromisso compartilhado com o contraterrorismo e investiram em estruturas. No entanto, a escala de capacidade, financiamento e vontade política para perseguir agressivamente estratégias de contraterrorismo permaneceu difusa.

Por exemplo, uma avaliação feita por especialistas no relatório do Centro de Cooperação Global em Contraterrorismo fez algumas observações muito críticas (ROSAND *et al.*, 2008). Concluiu que, embora a União Africana (AU, em inglês) tenha adotado uma estrutura normativa de base ampla para combater o terrorismo por meio de sua convenção de contraterrorismo de 1999, protocolo de 2002 e plano de ação de contraterrorismo de 2004, muitos de seus 54 Estados-membros ainda não a implementaram. Na Ásia Central, a Comunidade de Estados Independentes (CIS, em inglês), a Organização do Tratado de Segurança Coletiva (CSTO, em inglês) e a Organização de Cooperação de Xangai (SCO, em inglês) argumentaram que os mecanismos se concentraram amplamente em melhorar as operações militares conjuntas destinadas a impedir o tráfico de drogas, contrabando de armas e terrorismo. Apesar da sobreposição de membros nos três órgãos regionais, há uma falta de coordenação entre eles e considerável duplicação substancial de esforços, inclusive em suas atividades de contraterrorismo. A avaliação resumiu que a Europa possui a arquitetura regional mais desenvolvida, com o Conselho da Europa (CoE, em inglês), a União Europeia (EU, em inglês) e a Organização para Segurança e Cooperação na Europa, sendo que cada uma delas desempenha papéis importantes, mas às vezes sobrepostos, na busca de uma solução coordenada regionalmente. O relatório acrescentou ainda que no Oriente Médio e Norte da África (MENA, em inglês), a Organização da

Conferência Islâmica (OIC, em inglês) e a Liga dos Estados Árabes (LAS, em inglês) registraram um progresso na promoção da cooperação contra o terrorismo entre os Estados, mas tiveram um número limitado de atividades entre os membros. No Sudeste da Ásia, o Fórum de Cooperação Econômica Ásia-Pacífico (APEC, em inglês), a Associação das Nações do Sudeste Asiático (ASEAN, em inglês) e o Fórum Regional da ASEAN (ARF, em inglês) fizeram progressos consideráveis na cooperação regional em contraterrorismo. No entanto, devido a organismos multilaterais relativamente fracos e histórico ruim de cooperação entre os Estados e esses órgãos, muitos de seus esforços são realizados com coordenação insuficiente com outros atores relevantes na região ou no nível global. É uma história semelhante com o Sul da Ásia, onde a falta relativa de cooperação sub-regional contra o terrorismo não deveria vir como uma surpresa. Diferentes percepções sobre a ameaça do terrorismo, rivalidades intrarregionais e relações muitas vezes tensas entre países geralmente limitam a capacidade dos órgãos sub-regionais, principalmente a Associação para Cooperação Regional da Ásia do Sul (SAARC, em inglês) e a Iniciativa da Baía de Bengala para Cooperação Técnica e Econômica Multissetor (BIMSTEC, em inglês), para desenvolver e levar adiante iniciativas de contraterrorismo orientadas para a ação (ROSAND *et al.*, 2008).

A Índia se comprometeu consistentemente com os esforços para combater o terrorismo global e defendeu, nas últimas décadas, em vários fóruns internacionais, uma política de tolerância zero ao terrorismo. Nesse contexto, em 1996, a Índia propôs à Assembleia Geral das Nações Unidas (UNGA) a adoção da “Convenção Abrangente sobre Terrorismo Internacional” (CCIT, em inglês).

A pressão da Índia pela Convenção Global sobre Terrorismo Internacional

Mais de 20 anos após sua primeira proposição, a Índia reviveu seus esforços para garantir um consenso global sobre a Convenção Abrangente sobre Terrorismo Internacional. Funcionários do governo descreveram a pressão pelo tratado como “a primeira tentativa séria de abordar o terrorismo a partir de uma perspectiva de regime”,⁶ pois busca identificar uma definição aceitável de terrorismo que todos os 193 membros da UNGA poderiam adotar legalmente. A CCIT pretende empreender a eliminação do terrorismo através da negação de fundos, refúgios, armas e tecnologias. Seus princípios visam unir a comunidade internacional, banir todos os grupos terroristas e fechar campos de terroristas, delinear leis especiais sob as quais todos os terroristas poderiam ser processados e tornar o terrorismo transfronteiriço uma ofensa extraditável em todo o mundo (JAISHANKAR, 2017). Nesse contexto, o Estado-parte, no território em que o suposto infrator está presente, deve submeter o caso sem demora injustificada às autoridades competentes para julgamento (JAISHANKAR, 2017). As ofensas estabelecidas nesta convenção serão consideradas ofensas extraditáveis em qualquer tratado de extradição existente entre qualquer um dos Estados-partes (JAISHANKAR, 2017). A CCIT também incluiria o ato de “nomeação e vergonha” de países que servem como financiadores e paraísos para atividades terroristas (JAISHANKAR, 2017).

Relatos oficiais sobre os esforços da Índia remontam a novembro de 1996, lembrando que quando a Índia tomou a iniciativa de distribuir um “primeiro rascunho” de uma CCIT, dentro do comitê *ad hoc*, foi decidido manter esse rascunho em suspensão

⁶ Para mais, ver “How to Put an End to Terrorism as a Card in the Games Nations Play”, texto do secretário de Relações Exteriores, S. Jaishankar, sobre a conferência de contraterrorismo em Jaipur, em 3 de fevereiro de 2017, reproduzido pelo *The Wire*.

até que as negociações setoriais sobre a Convenção sobre Supressão de Bombardeios Terroristas e a Convenção sobre Supressão de Financiamento do Terrorismo fossem cumpridas (MUKERJI, 2016). O trabalho na CCIT foi adiado ainda mais quando o comitê *ad hoc* decidiu concluir o trabalho em uma Convenção sobre Supressão de Atos de Terrorismo Nuclear, que acabou sendo adotada em 2005 (MUKERJI, 2016). Um grupo de trabalho foi formado em 2005, quando o sexto comitê da UNGA decidiu por revisar o rascunho. Em abril de 2013, o grupo de trabalho considerou uma proposta para tratar das questões pendentes, incorporando-as em uma resolução da UNGA e adotando a CCIT como instrumento puramente legal para lidar com o crime de terrorismo. Esta proposta não foi acordada por todos os países (MUKERJI, 2016). Anos depois, as principais questões de discórdia entre os participantes do comitê *ad hoc* sobre a elaboração de uma CCIT não mudaram muito.

No entanto, o renovado impulso da Índia à CCIT foi reforçado pela crença de que o esboço da CCIT sob a deliberação atual é capaz de efetivamente combater a oposição dos três principais blocos que levantaram objeções: os EUA, a Organização dos Países Islâmicos e os países da América Latina (HAIDER, 2016). Todos os três têm objeções sobre a “definição de terrorismo” e buscaram exclusões para salvaguardar seus interesses estratégicos. Por exemplo, a OIC quer a exclusão de movimentos de libertação nacional, especialmente no contexto do conflito israelo-palestino e, como os observadores sugerem, evitar uma ação contra o Paquistão (HAIDER, 2016). Os EUA queriam que o projeto excluísse atos cometidos por forças militares de Estados durante tempos de paz, e países da América Latina tinham preocupações sobre o direito internacional de direitos humanos (HAIDER, 2016).

O envolvimento da Índia em apoiar o regime global de terrorismo também incluiu participação ativa em várias discussões

antiterroristas (PMI, [201-]), como a elaboração de uma Estratégia Global de Luta Antiterrorista na Assembleia Geral em 2006, servindo como membro fundador do Fórum Global de Contraterrorismo (GCTF, em inglês) e apoiando os mecanismos de contraterrorismo estabelecidos pelas resoluções do Conselho de Segurança da ONU, como as resoluções nº 1.267, 1.988 e 1.989, relacionadas a sanções contra a Al-Qaeda / Talibã, a Resolução nº 1.373, que institui o Comitê de Combate ao Terrorismo, e a Resolução nº 1.540, que trata da não-proliferação de armas de destruição em massa a organizações terroristas (PMI, [201-]). Durante o mandato da Índia no Conselho de Segurança em 2011-2013, ela atuou como presidente do Comitê de Combate ao Terrorismo (PURI, 2011). A Índia também é parte das 13 convenções setoriais sobre terrorismo adotadas pela ONU (PMI, [201-]).

As tentativas da Índia receberam força, já que o mundo parece estar à sombra do terror constante, com um aumento na presença de grupos terroristas globais, especialmente no Oeste e no Sudoeste da Ásia. Tendo sido submetida e tendo resistido a tais atos contra a humanidade, a Índia está envolvida na persuasão de governos responsáveis em todo o mundo para tomar uma posição mais unida sobre o assunto (PMI, [201-]). Durante seu discurso à UNGA em 2014, o primeiro-ministro da Índia, Narendra Modi, reiterou a necessidade de desenvolver uma Convenção Abrangente sobre Terrorismo Internacional. Ele enfatizou novamente a posição indiana de que a distinção entre terrorismo bom e terrorismo ruim não pode ser aceita, e tais ações estão subjacentes à falta de intenção de erradicar essa ameaça global (MODI, 2014). Na UNGA realizada em setembro de 2015, o ministro das Relações Exteriores Sushma Swaraj também exortou a ONU a considerar uma posição mais forte sobre o assunto:

O terrorismo internacional só pode ser derrotado por uma ação internacional organizada. O mundo deve demonstrar que tem tolerância

zero para terroristas que matam e mutilam civis inocentes com ações baseadas no princípio de processar ou extraditar. Os países que fornecem financiamento a terroristas e refúgios para seu treinamento, armamento e operações devem ser obrigados a pagar um preço muito alto pela comunidade internacional [...] importantemente, um regime jurídico internacional, sob a Convenção Abrangente sobre Terrorismo Internacional, não pode mais ser sustentado. Há 19 anos, em 1996, a Índia fez essa proposta nas Nações Unidas, mas não conseguimos adotá-la e nos enredamos na questão da definição. Temos que entender que não pode haver distinção entre terroristas bons e maus. O terrorismo também não pode estar ligado a nenhuma religião. Um terrorista é um terrorista; quem comete crimes contra a humanidade não pode ter religião. Portanto, meu apelo a todos é que devemos nos reunir neste ano de 70 anos das Nações Unidas e adotar por unanimidade a CCIT. (SWARAJ, 2015).

O ministro das Relações Exteriores também exortou a UNGA a abordar a questão em setembro de 2017, durante o Debate Geral da 72ª Sessão:

O terrorismo está no topo dos problemas para os quais as Nações Unidas estão procurando soluções. Fomos as vítimas mais antigas desse terrorismo terrível e até traumático. Quando começamos a articular essa ameaça, muitas das grandes potências do mundo descartaram isso como uma questão de lei e ordem. Agora eles sabem melhor. A questão é: o que fazemos sobre isso? [...] Embora a Índia propusesse uma Convenção Abrangente sobre Terrorismo Internacional (CCIT) já em 1996, duas décadas depois, as Nações Unidas não conseguiram chegar a acordo sobre uma definição de terrorismo. Se não podemos concordar em definir nosso inimigo, como podemos lutar juntos? Se continuarmos a diferenciar entre bons terroristas e maus terroristas, como podemos lutar juntos? Se mesmo o Conselho de Segurança das Nações Unidas

não pode concordar com a lista de terroristas, como podemos lutar juntos? (SWARAJ, 2015).

Visto que uma decisão sobre a CCIT não foi adotada na UNGA em 2017, a Índia adotou uma nova abordagem estratégica, realizando reuniões bilaterais com os países oponentes para persuadi-los a um compromisso ou acordo. A ministra das Relações Exteriores da Índia, por exemplo, realizou reuniões bilaterais com seus colegas do Conselho de Cooperação do Golfo e com 22 membros da Liga Árabe (HAIDER, 2016). As iniciativas de combate ao terrorismo também têm sido uma parte importante das relações bilaterais com os EUA e a China (CHAUDHARY, 2018), particularmente em relação ao Paquistão, um país que a Índia acusa de patrocinar o terrorismo transfronteiriço. A Índia também estabeleceu vários Grupos de Trabalho Conjuntos sobre Contraterrorismo (JWG-CT, em inglês) como parte de suas relações bilaterais com vários países (MEA, 2016, 2018). Nessas trocas, bem como durante trocas de alto nível nos níveis ministerial e de chefe de Estado / Governo, a Índia fez *lobby* para apoiar a adoção da CCIT (MEA, 2016, 2018). As autoridades indianas afirmaram que há uma crescente ressonância entre os membros da ONU sobre a necessidade de uma estrutura legal e que a iniciativa teve “muito progresso” como resultado da defesa da Índia (SWARAJ, 2015). Em resposta a uma pergunta no Parlamento indiano sobre o progresso da CCIT, o ministro de Estado de Relações Exteriores, em julho de 2017, esclareceu:

Há um crescente apoio internacional a essa iniciativa. Na Cúpula Mundial realizada em setembro de 2005, os líderes enfatizaram a necessidade de tomar todos os esforços para chegar a um acordo e concluir uma convenção abrangente sobre terrorismo internacional na própria sessão. Vários países, incluindo os cinco membros permanentes do Conselho de Segurança da ONU, manifestaram apoio a essa

convenção. Líderes de importantes grupos multilaterais, durante suas Cúpulas recentemente concluídas, como NAM (setembro de 2016), BRICS (outubro de 2016) e SCO (junho de 2017) também pediram a finalização imediata de uma CCIT (SINGH, 2017).

Observadores indianos há muito argumentam que, embora nenhum país da ONU se oponha à necessidade de uma CCIT, a falha reside no fato de que as resoluções da ONU são resultado de compromissos políticos entre os membros, especialmente os membros permanentes, do UNSC (MUKERJI, 2016). Eles elaboraram por experiência que a abordagem preferida das principais resoluções do UNSC para combater o terrorismo (resoluções nº 1.267 e 1.989, 1.373 e 1.540) tem sido condenar atos terroristas, recordar as obrigações dos Estados-membros de combater o terrorismo, incluindo o conceito de “tolerância zero” ao terrorismo, oferecer apoio à capacitação nos Estados-membros para combater o terrorismo e introduzir sanções em casos específicos (MUKERJI, 2016). A Índia assumiu a posição de que o embrião da construção de uma resposta unificada existe em estruturas como a Força-Tarefa de Ação Financeira (FATF, em inglês),⁷ que estabelece padrões com relação ao combate à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo, o Grupo Egmont, que é uma rede informal das Unidades de Inteligência Financeira (UIF) e por meio de instrumentos como o Comitê do Conselho de Segurança das Nações Unidas nos termos das resoluções nº 1.267 (1999), 1.989 (2011) e 2.253 (2015) relativas ao ISIL (da'esh) e indivíduos, grupos, empresas e entidades associados. No entanto, para ter impacto, é preciso haver um esforço conjunto, pois essas disposições em seu estado atual ainda não fornecem uma resposta global eficaz por razões de conveniência nacional.

Como a Ásia sofreu o maior impacto do terrorismo globalmente, para construir um consenso asiático sobre o assunto, a

⁷ Para mais, ver: JAISHANKAR, 2017.

Índia também sugeriu repetidamente que o extremismo violento precisa ser desvinculado da religião, etnia ou identidade. Reconhecendo a natureza transnacional do terrorismo atualmente, a Índia tem pressionado por um regime global sobre terrorismo que aplique conceitos no sentido de atribuir responsabilidades e garantir a prestação de contas (JAISHANKAR, 2017).

Desafios recorrentes e considerações futuras

É dentro desse contexto exposto acima que a Índia tem procurado se engajar interna e externamente em desafios recorrentes, considerações futuras e resultados imediatos no debate em andamento sobre o combate ao terrorismo. Dentro da IDSA (The Institute for Defence Studies and Analyses), tentamos responder a alguns dos debates por:

1. avaliar os esforços de construção de normas para combater o terrorismo global, entender as realidades geopolíticas e definir a resposta asiática e global ao terrorismo;
2. identificar ideologias e motivadores que alimentam esse ressurgimento transnacional da violência extremista, de olho no papel do financiamento do terror na exacerbação de conflitos na região;
3. examinar como a tecnologia está mudando a natureza do conflito e os desafios crescentes;
4. avaliar a ameaça de terrorismo na Ásia, no Sudoeste da Ásia, aos postos avançados no Sul da Ásia e no Sudeste da Ásia; e
5. debater a ausência de contranarrativas eficazes e desenvolver um reservatório de boas práticas de esforços de combate ao terrorismo por países da região.

Essa deliberação foi capturada em um volume de ensaios editado por esta autora intitulado *Combating Terrorism: Evolving Asian Perspectives* (Combatendo o terrorismo: evoluindo uma

resposta asiática), de 2019. O argumento repetido na maioria dessas diversas perspectivas foi uma crítica contundente às respostas regionais inadequadas e à necessidade de encontrar uma maneira de desenvolver um denominador comum para combater o terrorismo. Esta é a razão pela qual a Índia está pressionando por um regime global de contraterrorismo. A Índia perdeu mais pessoal das forças de segurança em Jammu e Caxemira nas últimas três décadas do que em uma única guerra travada contra adversários. O que está sendo testemunhado nesse estado e em algumas outras partes do país, segundo muitos praticantes, não é obra de alguns jovens descontentes. Pelo contrário, é uma guerra híbrida prolongada, bem planejada e coordenada travada pelo Exército do Paquistão. A estratégia de Nova Délhi para Islamabad, sob o primeiro-ministro Modi, sublinhou uma combinação de “determinação muscular” e “isolamento diplomático”. A Índia mostrou no passado recente que não hesitará em retaliar ou usar ataques preventivos no caso de um ataque terrorista contra seus ativos estratégicos. Na frente diplomática, a estratégia tem sido seguir uma política de isolamento do Paquistão nas instituições internacionais e no subcontinente. A Índia sempre repetiu que conversas e o terror não podem andar de mãos dadas e, finalmente, essa mensagem parece ter encontrado tração na comunidade global.

No final, para que uma contraestratégia global seja eficaz, seria necessário um envolvimento com os setores despossuídos da sociedade que são forçados a recorrer ao terrorismo devido à falta de recursos básicos. Portanto, é essencial primeiro entender os caminhos que levaram à situação atual antes de desenvolver uma estratégia que possa combatê-la através de um esforço coletivo/colaborativo.

Referências

CFR – Council on Foreign Relations. The Global Regime for Terrorism (Council on Foreign Relations Report). *Issue Brief*, 31 Aug. 2011. Disponível em: <https://www.cfr.org/report/global-regime-terrorism>. Acesso em: 3 mar. 2017.

CHAUDHARY, D. R. India to Garner Support for Anti-Terror Initiative CCIT at BRICS. *The Economic Times*, 12 July 2018. Disponível em: <https://economictimes.indiatimes.com/news/defence/india-to-garner-support-for-anti-terror-initiative-ccit-at-brics/articleshow/54859024.cms>. Acesso em: 22 jul. 2018.

HAIDER, S. Delhi Hopes UN Will Push Global Terror Convention. *The Hindu*, 3 July 2016. Disponível em: <https://www.thehindu.com/news/national/Delhi-hopes-UN-will-push-global-terror-convention/article14467324.ece>. Acesso em: 3 mar. 2017.

JAISHANKAR, S. How to Put an End to Terrorism as a Card in the Games Nations Play. *The Wire*, 3 Feb. 2017. Disponível em: <https://thewire.in/20749/how-to-put-an-end-to-terrorism-as-a-card-in-the-games-nations-play/>. Acesso em: 3 mar. 2017.

MEA – Ministry of External Affairs of India. *Annual Report: 2015-2016*. New Delhi: Policy Planning and Research Division, Ministry of External Affairs, 2016. Disponível em: http://www.mea.gov.in/Uploads/PublicationDocs/26525_26525_External_Affairs_English_AR_2015-16_Final_compressed.pdf. Acesso em: 22 jul. 2018.

MEA – Ministry of External Affairs of India. *Annual Report: 2017-2018*. New Delhi: Policy Planning and Research Division, Ministry of External Affairs, 2018. Disponível em: http://www.mea.gov.in/Uploads/Publication-Docs/29788_MEA-AR-2017-18-03-02-2018.pdf. Acesso em: 22 jul. 2018.

MODI, N. *Text of the PM's Statement at the United Nations General Assembly*. 27 Sept. 2014. Disponível em: <https://www.narendramodi.in/text-of-the-pms-statement-at-the-united-nations-general-assembly-6660>. Acesso em: 3 mar. 2017.

MUKERJI, A. Extradite or Prosecute: Why the Counter-Terrorist Principle India Is Pushing Is So Crucial. *The Wire*, 4 June 2016. Disponível em: <https://thewire.in/world/extradite-or-prosecute-negotiating-the-comprehensive-convention-on-international-terrorism-at-the-un/>. Acesso em: 3 jan. 2018.

PMI – Permanent Mission of India to the United Nations. *India and the United Nations – Counter-Terrorism*. New York, [201-]. Disponível em: <https://www.pminewyork.org/pages.php?id=1987>. Acesso em: 3 mar. 2017.

PURI, H. S. *Opening Statement by Ambassador H.S. Puri, Chairman, Counter-Terrorism Committee*. Strasbourg, France, 19 Apr. 2011. (speech transcript). Disponível em: <https://www.pminewyork.gov.in/pdf/upload-pdf/12515ind1848.pdf>. Acesso em: 3 mar. 2017.

ROSAND, E. *et al. The UN Global Counter-Terrorism Strategy and Regional and Subregional Bodies: Strengthening a Critical Partnership*. Washington, DC: Report by Center on Global Counterterrorism Cooperation, 2008. Disponível em: https://www.globalcenter.org/wp-content/uploads/2008/10/strengthening_a_critical_partnership.pdf. Acesso em: 3 mar. 2017.

RUPEREZ, J. *The United Nations in the Fight Against Terrorism*. [S. l]: United Nations, 2006. Disponível em: https://www.un.org/sc/ctc/wp-content/uploads/2017/01/2006_01_26_cted_lecture.pdf. Acesso em: 3 jan. 2018.

SAUL, B. The Legal Response of the League of Nations to Terrorism. *Journal of International Criminal Justice*, v. 4, n. 1, p. 78-102, 2006. Disponível em: <https://doi.org/10.1093/jicj/mqi096>. Acesso em: 30 set. 2020.

SINGH, V. K. *Question N° 1765 Comprehensive Convention On International Terrorism*. (Answer). 26 July 2017. Disponível em: <https://fsi.mea.gov.in/lok-sa-bha.htm?dtl/28724/QUESTION+NO1765+COMPREHENSIVE+CONVENTION+ON+INTERNATIONAL+TERRORISM>. Acesso em: 22 jul. 2018

SWARAJ, S. *English Rendering of Speech by External Affairs Minister at the General Assembly of the United Nations – The UN at 70: A Time for Action*. 1 Oct. 2015. Disponível em: https://www.mea.gov.in/Speeches-State-ments.htm?dtl/25878/English_rendering_of_Speech_by_External_Affairs_Minister_at_the_General_Assembly_of_the_United_Nations_The_UN_at_70_A_Time_for_Action. Acesso em: 3 mar. 2017.

SWARAJ, S. *Statement by External Affairs Minister at the General Debate of the 72nd Session of the United Nations General Assembly, New York*. 23 Sept. 2017. Disponível em: <https://www.mea.gov.in/Speeches-State-ments.htm?dtl/28978/Statement+by+External+Affairs+Minister+at+the+General+Debate+of+the+72nd+Session+of+the+United+Nations+General+Assembly+New+York+September+23+2017>. Acesso em: 22 jul. 2018.

UNITED NATIONS. *International Legal Instruments*. United Nations Office of Counter-Terrorism. [201-]a. Disponível em: <https://www.un.org/counter-terrorism/ctitf/en/international-legal-instruments>. Acesso em: 3 jan. 2018.

UNITED NATIONS. Office of Counter-Terrorism (site). [201-]b. Disponível em: <https://www.un.org/en/counterterrorism/>. Acesso em: 22 jul. 2018.

(Este ensaio contém trechos do livro recente da autora, intitulado *Combating Terrorism: Evolving Asian Perspectives*, de 2019)

8. A QUESTÃO CURDA: razões históricas e conflitos presentes

*Monique Sochaczewski
Tiago Duarte Dias*

A chamada “questão curda” – a falta de um Estado nacional para grupo étnico de milhões de pessoas – é antiga e importante em parte considerável do Oriente Médio, sobretudo na Turquia, Síria, Iraque e Irã. Passou a ganhar maior atenção internacional e nacional de fato com a invasão norte-americana ao Iraque em 2003, e com seu papel frente ao Estado Islâmico (EI) em 2014.

“Causa curda”, que a acompanha, é conceito sem unanimidade entre os próprios curdos e pesquisadores. Entende-se aqui, porém, que tem como denominador comum um desejo de articulação em defesa de causas relacionadas a uma identidade curda e/ou eventos relacionados ao que é compreendido por tais sujeitos como Curdistão (DIAS, 2020).

Há ainda pouca reflexão a partir do Brasil sobre os curdos, mas já existem importantes precedentes. Artigos recentes de autores brasileiros lidam com o papel da questão curda na guerra da Síria (NASSER; MORAIS, 2019) e questões interseccionais da luta curda (FERREIRA; SANTIAGO, 2018). Outros textos, de

autoria de turcos, se debruçam sobre as dificuldades da integração dos curdos na Turquia (BOZARSIAN, 2001), sobre o papel da Turquia na chamada Primavera Árabe e os curdos nesse contexto (TUGAL, 2013), e sobre as lutas dos curdos no âmbito do levante de Gezi Park ocorrido na Turquia em 2013 (YÖRÜK, 2013).

No que diz respeito a pesquisas originais sobre os curdos elaboradas por brasileiros, Paulo Gabriel Hilu da Rocha Pinto é nome de destaque. O antropólogo conduziu trabalho de campo na Síria nos anos de 1990 e nos anos de 2000, e seus textos lidam com interlocutores de origem étnica curda, tanto focando em temas como o Sufismo e performance moral (PINTO, 2005a), quanto na identidade curda (PINTO, 2005b). A jornalista Patrícia Campos Mello fez também importante investigação *in loco* para a elaboração de seu livro *Lua de mel em Kobane* (2017), abordando a questão curda no contexto da guerra na Síria e sua luta frente ao Estado Islâmico.

Quanto a um ativismo da causa curda no Brasil, é possível identificar um apoio vindo de uma militância anarquista e de cunho transnacional; e o outro, vindo de uma perspectiva feminista. Ambos surgiram especialmente após 2015, ano de destaque da luta da milícia YPJ (Unidades de Proteção das Mulheres) contra o EI. Surgiram então diversos grupos, coletivos e páginas de internet de cunho feminista em apoio às mulheres curdas, marcadamente do Norte da Síria, chamada de Rojava. Nesse contexto que se deu a tradução ao português do livro *Confederalismo democrático* de Abdullah Öcalan, em 2016.

Das poucas leituras que ora se apresentam ao público brasileiro, sentimos falta de um panorama histórico que ajudasse a melhor compreensão da complexidade da causa curda no Oriente Médio. O texto que apresentamos, portanto, tem esse objetivo básico e apoia-se em literatura referendada sobre o tema, e pesquisa empírica que leva em conta fontes virtuais de instituições e personalidades curdas, publicadas em inglês e francês.

Primeiro apresentamos dados e números sobre esse grupo étnico; depois tratamos de sua história, sobretudo, a partir do século XVI quando ficaram já imprensados entre otomanos e persas; numa terceira etapa apresentamos as questões dos curdos e alguns de seus grupos nos quatro países em que estão divididos. As perguntas que nos nortearam foram: Quem são e quão diversos são os curdos? O que os dramas que enfrentam nos países em que se encontram nos ensina sobre o papel no Oriente Médio de questões como nacionalismos, identidades étnicas e sectárias desde o desmonte do Império Otomano?

Quem são e quantos são os curdos?

Os curdos são o quarto maior grupo étnico do Oriente Médio e a maior nação sem Estado independente no mundo. Trata-se de uma etnia própria, com línguas próprias (das quais se destacam em termos populacionais o Kurmanji, o Sorani e o Zaza), bastante diferente dos árabes, mas ligada aos persas, com quem compartilham a prática de celebrar o Nowruz.

Os números são imprecisos a seu respeito, e cada autor cita cifras distintas. Como ressalta Romano (2006, p. 3), 75% dos curdos falam curdo Kurmanji e praticam o Islã Sunita Shaafita, enquanto os 25% restantes são divididos entre muçulmanos xiitas (15%), alevitas, cristãos, judeus, yezidis e ahl-i-Haqq. De uma maneira geral, porém, fala-se de cerca de 30 milhões de pessoas, e eles representam cerca 23% da população turca, 10% da população iraniana, cerca de 23% da população iraquiana e 9% da população síria (ROMANO, 2006, p. 3). Há uma diáspora de cerca de um milhão de curdos na Europa, sobretudo na Alemanha (cerca de 800 mil), e por volta de 200 mil que vivem em territórios da antiga União Soviética (GUNTER, 2008). Há ainda cerca de 200 mil curdos judeus em Israel.

Como dito, é difícil precisar o total da população curda, tanto em diáspora, quanto vivendo no território comumente chamado de Curdistão, e que engloba partes dos quatro Estados distintos já citados, especialmente devido à dificuldade em delimitar quem seria ou não curdo em determinados contextos. Martin Van Bruinessen (2006) diz que, assim como toda e qualquer identidade étnica, há entre os curdos um núcleo de indivíduos que afirma sem nenhuma ambiguidade que assim o são, cercados por indivíduos para os quais tal identidade é um tanto ambígua, podendo ser ativada ou não dependendo do contexto (BARTH, 1969). Soma-se a isso a constante repressão a diversas formas de expressão da identidade curda. Há, por exemplo, os casos da Turquia e a proibição do uso do idioma curdo em ambientes públicos; da Síria e a negação da cidadania a curdos dentro de seu território; do Iraque e o chamado genocídio curdo em Halabja durante o governo baathista de Saddam Hussein; e a perseguição étnica que ocorre no Curdistão iraniano, tornando difícil uma identificação mais precisa da extensão da população curda no mundo.

Assim como diversos outros aspectos da identidade curda, a estimativa do número de curdos, como visto acima, também assume uma disputa política, que passa por questões relacionadas à definição de uma identidade curda, e o uso que diversos atores políticos fazem de tal fato. Se há, por exemplo, 20 milhões de curdos na Turquia, de acordo com o Instituto Curdo de Paris (Institute Kurde de Paris, 2017), isso significaria um quarto, aproximadamente, da população do país. Que existam 20 milhões de pessoas na Turquia que falem algum idioma curdo ou ainda que sejam descendentes de pessoas que se identifiquem ou identificavam como curdos, ou que ao menos falassem algum idioma curdo, ou ainda, que tenham nascido em uma área de maioria curda, é algo plausível. Entretanto, pensar que todas essas pessoas se identifiquem como sendo curdas é uma extrapolação sem

nenhuma base empírica que poderia servir a interesses políticos, tanto dos curdos para se afirmarem com uma minoria mais populosa do que o seria, quanto dos turcos que poderiam afirmar que os curdos seriam apenas ‘turcos da montanha’.

A cultura e a etnicidade curdas se formam, em grande medida, em função de um forte elemento tribal, uma memória compartilhada de um passado pastoral nômade, a consciência de haver um certo Curdistão pátrio e práticas sociais distintas que combinam língua e história. A cultura, ressalta o cientista político David Romano (2006, p. 3), manteve essa distinção e integridade através dos séculos. É importante, porém, ter bem claro que os curdos, seja por razões históricas anteriores aos Estados nacionais, isto é, pela forma como foram divididos pelas fronteiras desenhadas pelos europeus no pós-Primeira Guerra Mundial, ou ainda por razões políticas ou religiosas, têm inúmeras diferenças internas. Há, portanto, divisões geográficas, políticas, linguísticas, e mesmo tribais. Não são raros os casos de lutarem uns contra os outros, por razões tribais ou políticas, e mesmo por questões de gênero.

Uma breve história

A origem dos curdos é incerta, mas crê-se que descendem de tribos indo-europeias assentadas há 4 mil anos na região do Curdistão. Os próprios curdos dizem descender dos Medos, que derrotaram o Império Assírio em 612 a.C. Com a expansão do Islã, no século VII, muitos se tornaram muçulmanos e o nome “curdos”, diz-se, teria sido dado pelos árabes. A figura histórica curda de maior destaque histórico é Saladino (GUNTER, 2008).

No século XVI o Curdistão foi conquistado em grande parte pelos otomanos, mas uma parte considerável ficou também sob domínio persa, da dinastia safávida. Funcionaram, portanto, por muitos anos como uma “zona tampão” entre ambos os impérios muçulmanos, sendo o primeiro sunita e o segundo

recém-convertido ao xiismo. Viviam em torno de líderes tribais e shaykhs (MANGO, 1999, p. 2) com alto grau de autonomia, sendo impactados, porém, no final do século XIX com iniciativas centralizadoras no lado otomano. O sultão Abdul Hamid II (r. 1876-1909), por exemplo, criou uma escola tribal em Constantinopla, para onde foram mandados os filhos da “elite” curda até 1907. O mesmo sultão estabeleceu os chamados regimentos hamidianos em 1891, compostos por curdos, inspirados nos cossacos russos, com a tarefa de patrulhar a fronteira com a Rússia.

No contexto da Primeira Guerra Mundial e das repercussões das ideias de autodeterminação de Woodrow Wilson, os curdos sofreram amplo impacto destas e almejavam Estado próprio, ou ao menos a formação de um Curdistão sob proteção de Londres. Não foram poucos os que buscaram apoio britânico nesse sentido ainda na Grande Guerra e no imediato pós-guerra. Andrew Mango (1999, p. 5) elenca vários casos de líderes que assim atuaram, como shaykh Mahmud Barzinji, de Süleymaniye, que cooperou com tropas britânicas assim que chegaram à região no final de 1918, Seyyit Abdülkadir, presidente da Sociedade pela Ascensão do Curdistão, em Istambul, e Süreyya Bedir Khan, principal ativista do Comitê pela Independência do Curdistão, sediado no Cairo.

Os tratados internacionais do pós-Primeira Guerra Mundial, porém, lhes foram contraditórios e deixaram marcas até os dias atuais. O Tratado de Sèvres, de 1920, fazia referência no artigo 62º à autonomia local para área predominantemente curda, e no artigo 64º falava de possibilidade de povos curdos terem independência da Turquia. O Tratado de Lausanne, de 1923, porém, reconheceu a República da Turquia sem menção nominal aos curdos (FINDLEY, 2010, p. 250). O último foi o que prevaleceu.

O caso dos curdos na Turquia

A República da Turquia foi instituída em 1923, sob liderança de Mustafá Kemal Atatürk, e esse se manteve como presidente até sua morte, em 1938. O projeto nacional era então modernizador, ocidentalizante e secularizante, e desde o início contou com revoltas dos curdos. Em 1923 ativistas curdos fundaram a Sociedade da Liberdade, e em 1925 ativistas deste grupo planejaram uma revolta, liderada pelo shaykh Said de Palu, embora os curdos alevitas tenham ficado de fora. Na realidade, para se ter já uma ideia das diferenças internas, os alevitas das tribos Lolan e Khrmek lutaram contra os rebeldes mais efetivamente do que as forças governamentais turcas (FINDLEY, 2010, p. 250). Já em 1927 aconteceu a revolta do general Ihsan Nuri Pashá, na região de Ararat; e entre 1936 e 1938, revoltas de Dersin, lideradas pelo shaykh Sayyid Riza. Todas foram esmagadas (GUNTER, 2008, p. 4).

O governo reagiu prontamente contra as revoltas curdas, tornando o uso político da religião como traição, declarando lei marcial na parte oriental do país e passando lei de manutenção da ordem, autorizando o governo a banir organizações e publicações que minassem a lei e a ordem. Dois tribunais independentes foram criados, um para o Sudeste e outro para o resto da Turquia. A revolta de shaykh Said de Palu foi reprimida, muitos curdos executados e milhares foram forçados a migrar para a parte ocidental da Turquia. A resistência se manteve, porém, e ocorreram 18 revoltas entre 1924 e 1938, sendo somente duas na parte oriental: a do Monte Ararat (1829-1930) e de Dersim (1937) (FINDLEY, 2010, p. 251).

Por parte do governo que se instalava, dessa vez com a capital em Ancara, o intuito era não só de criar uma identidade turca, calcada na língua turca, nos povos turcos e também nas “grandes” civilizações anatólicas (como os hititas e os frígios), como

também eliminar qualquer identidade que se contrapusesse. Os curdos passaram a ser chamados então de “turcos da montanha”, ou “turcos do Oriente”, em referência à parte oriental acidentada da Turquia em que habitavam. Tudo que indicasse identidade curda, como língua, vestimenta e nomes, foi abolido e a própria Constituição turca limitava a fala e escrita aos curdos.

Apesar da chamada questão curda perpassar boa parte do século XX, foi na década de 1960 que ela entrou em nova fase de politização (FINDLEY, 2010, p. 364). A identidade curda perdia a concentração regional, já que nesse meio tempo houve larga migração para cidades como Izmir, Ancara e Istambul. Apesar do êxodo rural, porém, a alta taxa de natalidade destes se manteve e houve reação turca preocupada com a proporção da população turca que representavam. Urbanização e politização andaram juntas, portanto, e nos anos de 1970 os curdos passaram a criar partidos clandestinos.

De certa forma, fazendo parte de um contexto global de demandas por direitos civis, os curdos passaram a cada vez mais exigir direitos culturais, linguísticos e políticos. O governo turco temia, porém, que demandassem um Estado próprio, reprimindo assim fortemente o movimento (FINDLEY, 2010). Foi com esse pano de fundo que surgiu o Partido dos Trabalhadores do Curdistão, PKK em suas iniciais em curdo. Sob liderança de Abdullah Öcalan, o partido foi fundado em novembro de 1978, e existe até os dias atuais, tendo passado por diversas fases de insurgência, inclusive.

O núcleo inicial do PKK era de estudantes curdos, que uniam ideias do socialismo revolucionário com o nacionalismo curdo, e de fato demandava um Estado independente. Sua atuação entre 1978 e 1984, porém, foi em grande parte política, principalmente com protestos não violentos contra o governo, mas já com alguns casos de emboscadas e sabotagens contra ele (GUNTER, 2008).

Entre 1984 e 1999, o grupo partiu para a luta armada, com muitos casos de ataques contra instalações militares e de governo, de sequestro e assassinatos de autoridades, de líderes curdos tribais e turistas. E entre 1996 e 1999 chegaram, inclusive, a fazer uso de atentados suicidas, em grande parte perpetrados por mulheres. Houve casos de treinamento no Vale do Bekaa (Líbano) e nas Montanhas Qandil (Iraque), e o grupo passou a ter grande *expertise* em áreas montanhosas e áreas urbanas densamente povoadas. O governo turco reagiu com contrainsurgência e ação política, declarando “Estado de Emergência” em áreas curdas e estabelecendo um sistema de guardas de aldeias. O resultado dessa “primeira insurgência” foi de cerca de 40 mil mortos, destruição parcial ou total de cerca de 3 mil aldeias e 3 milhões de deslocados internos.

O fim dessa primeira fase se deu com a prisão de Öcalan em fevereiro 1999, quando foi capturado no Quênia por forças especiais turcas. Ele foi julgado e condenado à morte, mas, como justamente nessa época a Turquia começava a de fato se candidatar à União Europeia (UE) e a questão da pena de morte era tabu para essa instituição, Öcalan teve a pena comutada por prisão perpétua, sendo o único prisioneiro na ilha de Imrali até o ano de 2009.

Ainda em 1994 tinha sido criado o HADEP, um partido curdo que elegeu prefeitos em áreas curdas, mas este acabou fechado em 2003. No seu lugar surgiu o DEHAP, e desde 2005, o DTP. Em 1991, Leyla Zana, uma líder curda, tinha sido eleita inclusive para o Parlamento turco, mas acabou sendo presa entre 1994 e 2004 por apoio não violento à causa curda. As siglas dos partidos vão e vêm, mas demonstram um crescente empenho dos curdos de terem representação política na Turquia e um desejo de que seus direitos de uma maneira geral fossem respeitados. Em 2002, justamente no âmbito da candidatura à UE, leis turcas passaram a permitir certos direitos culturais. E, em 2005, já com o AKP

(Partido da Justiça e Desenvolvimento) no governo, o primeiro-ministro Recep Tayyip Erdoğan admitiu finalmente a existência de uma “questão curda” no país.

Com o AKP no poder houve uma nova fase. Aliás, é importante frisar que uma parte considerável do eleitorado que ajudou a eleger Erdoğan era de curdos conservadores. Até 2004 prevaleceu um cessar-fogo entre PKK e forças turcas, rompido neste ano. O período de 2004 a 2013 é tido como de uma segunda fase da insurgência curda, dessa vez restrita ao Sudeste do país.

Em 2013, parecia de fato ir adiante um processo de paz entre Ancara e o PKK. Ocorreram, porém, o assassinato de três ativistas curdas em Paris e as revoltas do Parque Gezi. O partido HDP, criado no ano anterior com forte agenda curda e pró-minorias, ganhou então grande atenção. Os planos de Erdoğan de não só se eleger presidente como mudar o sistema político para presidencialista, que inicialmente se fiava em parte no voto curdo, foram impactados. O HDP venceu a barreira de 10% para entrar no Parlamento, contando com amplos votos de curdos que por muitas vezes tinham votado no AKP. Ao mesmo tempo, o Estado Islâmico ganhava força no Iraque e na Síria em 2014, sofrendo principalmente resistência por parte dos curdos locais.

Ocorreu nova insurgência, a terceira delas, com crescente confronto entre o PKK e facções como o TAK contra as forças do governo turco, bem como envolvimento crescente da Turquia nos conflitos na Síria e no Iraque e, principalmente, uma aliança do governo com o partido nacionalista MHP, profundamente contrário a negociações com os curdos.

A República da Turquia, que se aproxima de seu centenário, portanto, voltou a conviver com amplas revoltas de curdos contra o poder central, além de uma tentativa frustrada de golpe militar em julho de 2016. Os curdos que não estavam envolvidos com este último sofreram pela reação do governo, através de prisões, demissões e mesmo intervenções em empresas e

instituições. Acadêmicos do mundo todo se solidarizaram com o tratamento sofrido pelos curdos pelo governo da Turquia, e os turcos entre eles que foram signatários de abaixo-assinado a respeito foram também demitidos e perseguidos.

Com a Guerra Civil na Síria, e o estabelecimento de uma área no Norte do país com um autogoverno de maioria curda de fato, o governo turco tem conduzido ataques à região Norte da Síria e tem intensificado os conflitos com militantes do PKK dentro de seu território. Soma-se a isso uma escalada autoritária do governo de Erdoğan, no qual diversos adversários políticos, incluindo líderes curdos do HDP, foram aprisionados ou impedidos de participar de eleições, e nos vemos diante de um panorama no qual há um claro acirramento entre posições políticas relacionadas à identidade curda e ao governo em Ancara.

Os curdos no Iraque

Na fase final do Império Otomano havia as províncias de Basra, Bagdá e Mossul, que respondiam à Constantinopla. Na Primeira Guerra Mundial elas foram invadidas pelos britânicos, sobretudo interessados no petróleo que ali já se sabia existir. Com os acertos das potências do fim da guerra, a região coube à Grã-Bretanha, e em 1921, em grande medida por obra do secretário de Estado para as colônias, Winston Churchill, elas foram unificadas em uma só entidade. Nascia o Estado iraquiano de maneira tão controversa, já que unia numa só entidade curdos, sunitas e xiitas, que o historiador Christopher Catherwood (2006) denominou sua obra a esse respeito de *A loucura de Churchill*. E, de fato, os curdos se revoltaram desde o primeiro momento.

O governo iraquiano desde o início temeu o separatismo curdo, uma vez que caso se separassem abriria um precedente para os xiitas, lembrando ainda que o petróleo se encontrava em sua grande maioria em área curda. A Grã-Bretanha chegou a

convidar um líder curdo, shaykh Mahmud Barzinji, para governar Mossul. Este, porém, acabou declarando-se rei do Curdistão e se rebelou contra os britânicos, a ponto de a reação destes incluir bombardeio aéreo nos anos de 1920 (GUNTER, 2008, p. 12).

Na década de 1930 ascendeu no Curdistão iraquiano Mustafá Barzani, que se por um lado era conservador e dono de uma mentalidade tribal, por outro ganhou força e se tornou o guia espiritual do Partido Democrático do Curdistão (KDP), criado em 1946. Ele viveu entre 1947 e 1958 na URSS, mas manteve papel importante envolvendo a demanda por uma autonomia curda teórica. Seu filho, Masoud Barzani, emergiu como líder desse mesmo grupo em 1979 e desde 2005 é o presidente do chamado Governo Regional do Curdistão (KRG).

Em 1975 foi criado no Curdistão iraquiano uma outra associação, o PUK (União Patriótica do Curdistão), sob liderança de Jalal Talabani. KDP e PUK passaram então a alternar períodos de cooperação e conflito, chegando mesmo a uma guerra civil entre 1994 e 1998. A “capital” do KDP fica em Erbil, e a cidade principal do PUK é Sulaymaniya. Os curdos de uma maneira geral, porém, acabaram por se tornar vítimas de Saddam Hussein, nas campanhas Anfal (1987-1988) e no uso de armas químicas em Halabja, em março de 1988.

Devido à violência cumulativa do regime de Saddam Hussein frente a estes, somado a um desejo de autoafirmação política e identitária, os mesmos, em 1991, iniciaram uma guerrilha no Norte do país. Tal guerrilha encontrou apoio norte-americano, que estabeleceu uma zona de exclusão aérea, além de uma área segura para que os curdos pudessem ter um asilo no Norte do Iraque, permitindo se organizarem politicamente em tal território. Tal posição, apesar de contestada pelo regime baathista de Saddam Hussein, resultando em conflitos sangrentos entre forças estatais e guerrilheiros peshmergas curdos, acabou por

resultar na possibilidade do Curdistão iraquiano em funcionar de maneira independente do controle de Bagdá.

Em 1994, como dito, ocorreu o início de uma guerra civil no Curdistão iraquiano entre as facções ligadas ao KDP e ao PUK. Tal confronto durou quatro anos, e contou com a participação não só dos dois partidos beligerantes, mas também de outros grupos locais, do governo iraquiano, iraniano e turco, além do PKK em apoio ao PUK. Ele só terminou após mediação dos EUA. Mesmo com o conflito, porém, os curdos conseguiram manter coesão territorial e relativa prosperidade, assegurando assim certa autonomia frente ao governo iraquiano.

Em 2003, a invasão norte-americana do Iraque, sob o pretexto de o regime de Saddam Hussein estar obtendo armas químicas e biológicas, contou com apoio da minoria curda. Este foi recompensado com o chamado artigo 140º da nova Constituição iraquiana pós-Saddam Hussein e que lidaria com a continuação e ampliação da autonomia curda no território do Norte do Iraque. Previa ainda políticas específicas para garantir que tal autonomia fosse estendida, como a reversão das políticas postas em prática pelo governo de Saddam Hussein para ‘arabizar’ a região curda (GUNTER, 2008). Tal política, entretanto, durante a ocupação norte-americana, acabou por ter diferentes níveis de sucesso, devido a disputas internas entre as facções políticas iraquianas, além de problemas estruturais já presentes nas áreas de maioria curda desde o governo de Saddam Hussein.

Ao longo do tempo, entretanto, a população curda no Iraque tem conseguido cada vez mais se sustentar de maneira autônoma. O surgimento do chamado Estado Islâmico no Iraque terminaria por reforçar tais objetivos, especialmente ao ensejar o fortalecimento de uma força armada independente curda – os já citados peshmergas – que conseguiu deter os avanços do grupo jihadista, enquanto diversas cidades do Iraque caíam frente a

eles. Se, antes do surgimento do EI, Mahmoud Barzani falava abertamente sobre um plebiscito em prol da independência, tais demandas ficaram em segundo plano frente ao surgimento de um inimigo em comum no Iraque. Não é possível, porém, afirmar que tais sentimentos morreram. Pelo contrário, a situação no Curdistão iraquiano tornou-se em grande medida autossustentável, especialmente considerando o fortalecimento de uma economia e de um Exército cada vez mais independentes de Bagdá.

Após a derrota do EI, Barzani finalmente colocaria seus planos de um plebiscito adiante e, em setembro de 2017, mais do que 92% da população local votariam a favor da independência do Curdistão iraquiano. Tal decisão e a promessa do governo local de que o resultado do plebiscito levaria a mudanças políticas efetivas fizeram o governo iraquiano reagir ocupando quase metade do território sobre domínio curdo, incluindo os campos de petróleo de Kirkuk. Tal derrota levaria à renúncia de Barzani enquanto presidente e a uma reaproximação forçada entre Bagdá e Erbil como forma de pacificar a região e manter sua relativa autonomia.

A questão curda na Síria

A história dos curdos na Síria se relaciona mais intimamente com a dos curdos da atual Turquia, e pode ser entendida de maneira mais clara através de tal perspectiva. Desde o período otomano, tribos curdas têm se estabelecido no Norte da Síria, seja em busca de condições materiais melhores, ou ainda por serem deportados pelas autoridades otomanas, e mais tarde turcas. Tal dinâmica populacional curda, com diversas tribos fluando entre o território da Turquia e Síria modernas, foi um elemento comum em tal região. Entretanto, com o estabelecimento de um Estado-Nação turco, e com o estabelecimento das fronteiras do mandato francês da Síria e do Líbano em 1923, tal

dinâmica passaria a ser influenciada pela realidade da formação de nacionalismos (tanto turco, quanto árabe), e pelo surgimento de fronteiras em um território que era visto como contíguo pelas pessoas que o habitavam (TEJEL, 2008).

O Estado turco, conforme já apontado, contou com projeto em grande medida empenhado na eliminação das identidades que se opusessem a um ideal nacionalista turco, o que incluiria também a identidade curda, e levou a diversas revoltas curdas em território turco. Já no território do mandato francês, de uma maneira geral, a autonomia de minorias ali presentes era mais tolerada e, até certo ponto, estimulada, posto que para as autoridades francesas a presença de conflitos interétnicos e religiosos tinha lado positivo, evitando concentração de poder nas mãos da maioria árabe (YILDIZ, 2005). Durante o período de mandato francês na Síria (1923-1946), a política foi de conceder cidadania síria tanto para os curdos que já habitavam historicamente no Norte da região, como também para aqueles que fugiam de perseguição do Estado turco.

Estes últimos contaram na realidade com apoio tácito francês em sua revolta, e tal fato acabou por estimular o fortalecimento de movimentos autonomistas curdos (OLSON, 1989), dentre os quais, o mais importante surgiu nos anos de 1930 na província de Jazira. Tal movimento não era formado somente por curdos, mas também pela grande população cristã presente na região, e buscava assegurar, entre outras questões, a utilização do idioma curdo no ensino básico, a presença de curdos na burocracia local, e a presença de tropas francesas como forma de proteção frente ao nacionalismo árabe presente no resto da Síria. Os curdos e os cristãos de Jazira queriam com tais reivindicações ter um status político reconhecido pelo mandato francês comparável ao status gozado pelas minorias drusas e alauitas.

No ano de 1936, a aliança autonomista entre curdos e cristãos foi eficaz nas eleições locais; entretanto, o nacionalismo árabe

ganhou as eleições no resto da Síria, o que gerou perseguição à população de Jazira, através de incursões policiais e da tentativa de desarmamento da população local, além da tentativa de aumentar a presença árabe na região através de colônias árabes, política que se tornaria cada vez mais comum nas décadas seguintes (TEJEL, 2008). Tais conflitos interétnicos, que marcaram o período da Síria sob mandato francês, acabariam por tomar uma dimensão diferente com a independência, quando esta passaria a se declarar como uma República Árabe.

A independência da Síria, em 1946, teve péssimas consequências para a população curda local. De maneira semelhante à Turquia, qualquer forma de expressão ligada à identidade curda passou a ser perseguida. Diversos cidadãos de origem curda foram até mesmo destituídos de sua cidadania síria, sendo efetivamente impedidos de terem acesso a qualquer forma de participação política, acesso à educação e a terem propriedade. Tal perda da cidadania, ou ainda, a impossibilidade de adquiri-la não se estendia somente aos curdos que migraram do território turco, mas também muitas vezes a indivíduos que já estavam estabelecidos em território sírio há séculos. Muitos desses indivíduos também perdiam suas terras. A política francesa de permitir a vinda de curdos oriundos da Turquia e de fomentar movimentos autonomistas no Norte da Síria acabaria por ter uma reação do novo Estado sírio, que se afirmava como árabe. Os curdos eram tratados então como cidadãos de segunda classe, sendo impedidos de se manifestarem enquanto curdos ou, nas piores hipóteses, como indivíduos sem direito à cidadania ou a qualquer forma de participação política.

O governo sírio patrocinou ainda a presença de colonos árabes no Norte do território de modo que impedisse qualquer formação de território contíguo de maioria curda nas fronteiras com o Iraque e com a Turquia. O governo manteve ainda diversas campanhas na mídia contra a presença de curdos, que passavam

então a serem vistos como elemento estranho a ser combatido dentro de uma perspectiva nacionalista síria (KREYENBROEK; SPERL, 1992). Ocorreu ainda a arabização de localizações conhecidas por suas nomenclaturas curdas. Tais políticas sírias levaram a diversas revoltas curdas, das quais se destacam os protestos ocorridos em Damasco, cujo estopim foi a proibição da utilização de trajes curdos típicos, durante o Newroz de 1986. Já em 2004, um confronto entre torcedores árabes e curdos durante uma partida de futebol no já citado cantão de Jazira, que levou à morte de 65 pessoas, além da prisão de diversos indivíduos curdos, demonstra que tais ressentimentos e fricções se manteriam até o início da Guerra Civil na Síria.

Em 2011, teve início a chamada Primavera Árabe, durante a qual diversos países do Oriente Médio, como a Tunísia, o Egito, a Líbia e também a Síria, se viram envoltos em protestos organizados por setores da sociedade civil insatisfeitos com os rumos de seus países e com a liderança dos mesmos. Na Síria, os protestos contra o governo de Assad contaram, desde o início, com participação curda, bem como com forte repressão do governo, algo explicável pela constante perseguição política e cultural. A morte do líder curdo Mashaal Tammo em 2011 levou aproximadamente 50 mil pessoas para o seu funeral, que também foi brutalmente reprimido, causando a morte de mais cinco pessoas. Com a guerra civil que se sucedeu no país como resultado da repressão às reivindicações populares, a população curda no Norte do país acabou conseguindo ter uma maior liberdade política, já que o governo de Bashar al-Assad centrou suas forças contra rebeldes mais próximos.

Em 2012, após um acordo entre duas facções curdas rivais, foi estabelecido o Comitê Regional do Curdistão (KRC) que passaria a governar a região Norte da Síria, conhecida como Rojava. Foi também criado o YPG (Unidades de Proteção do Povo) e o YPJ (Unidades de Proteção das Mulheres), que conseguiram

defender o território curdo de invasões do chamado Estado Islâmico e se preparar para uma possível volta das forças militares do governo sírio. Tal comitê se tornaria obsoleto quando o Partido da União Democrática (PYD), em 2013, abandonou o acordo, e passou a liderar a coalizão chamada “Movimento para uma Sociedade Democrática” (TEV-DEM), buscando criar um governo multiétnico e baseado nos ensinamentos de Abdullah Öcalan desenvolvidos após a sua prisão, o chamado confederalismo democrático. Em 2014, os cantões curdos declararam sua autonomia e uma nova Constituição foi aprovada fortemente influenciada pelas ideias de Öcalan.

O principal desafio dos curdos em Rojava foi como manter tal forma de governo autônomo, enquanto se encontram cercados por uma Turquia que vê qualquer forma de autonomia curda, especialmente tão perto de seu território, de maneira extremamente beligerante, precisando também enfrentar o chamado Estado Islâmico, e ao mesmo tempo que se encontram no meio de um conflito geopolítico em que eles podem ser, mais uma vez, utilizados como moeda de troca.

Após o fim da presença do EI no Norte da Síria, o governo norte-americano, que agia como uma espécie de *buffer* entre o governo turco e o governo de Rojava, retira suas tropas, efetivamente, deixando os curdos e seus aliados à mercê das possíveis ações turcas. Sob o pretexto de estarem lutando contra grupos terroristas ligados ao PKK, o governo turco tem conduzido ataques a posições curdas em Rojava; por outro lado, o governo sírio e o russo têm reagido a esses ataques. Portanto, a situação em Rojava continua ainda à mercê de forças geopolíticas externas, com a Turquia e seu confronto com o PKK, o próprio PKK, e a Rússia e seu apoio ao governo de Assad sendo os principais atores a influenciar a região, após a saída norte-americana.

Os curdos no Irã

Os curdos no Irã têm também história marcada por revoltas em que buscaram uma maior autonomia ou independência, enquanto sofreram perseguição e repressão. Entretanto, assim como nos outros Estados, a situação dos curdos no Irã tem também as suas particularidades que devem ser analisadas mais precisamente. O século XX no Curdistão iraniano foi marcado por diversas revoltas curdas na parte ocidental do Irã (na região conhecida como Curdistão Oriental) ocasionadas por diversos motivos. Desde revoltas com tons independentistas, a revoltas mais autonomistas, além de disputas de poder entre tribos curdas, passando por disputas calcadas também em questões religiosas. A região do Curdistão iraniano é, até hoje, uma área com diversos conflitos com o governo de Teerã, posto que a identidade curda em diversos momentos foi ali suprimida. Ali ainda há a peculiaridade de serem sunitas em Estado de maioria xiita.

Logo após a Primeira Guerra Mundial, ocorreu uma revolta comandada por Simko Shikak, importante líder tribal, contra o governo central persa e que estabeleceu uma forma de governo autônomo entre 1918 e 1922 em um território de maioria curda. Em 1930, Simko Shikak foi morto em emboscada organizada pelo governo iraniano, que era na época uma monarquia. A importância da revolta de Simko Shikak se encontra mais nas narrativas que surgiram depois da morte de seu líder, do que em relação aos objetivos dele em si. Ele não buscava um projeto nacionalista, e sua revolta deve ser mais entendida como conflito armado entre líderes tribais e as forças do governo persa, em que a perspectiva identitária curda aparece não como um fator determinante, mas sim como um dos fatores que influenciaram a dinâmica de poder na região durante tal período (ENTESSAR, 2010). Isso não impede, porém, que a revolta de Simko Shikak seja representada como uma das primeiras manifestações de nacionalismo curdo

no Irã, tendo papel importante dentro de uma construção étnica baseada em ideário de resistência curda. Essa construção se mostraria presente em quase todas as revoltas ao redor do Curdistão ao longo do século XX e início do século XXI.

Após o final da Segunda Guerra Mundial, ocorreu a revolta curda mais impactante dentro do Irã, que levou à criação da chamada República de Mahabad. Com apoio tanto logístico quanto com tropas por parte da União Soviética, foi criada uma república curda na cidade de Mahabad. Esta durou menos de um ano, mas trata-se de experiência relevante de tentativa de criar Estado autogovernado em região de maioria curda. Tal declaração independentista só foi possível devido ao controle soviético do Noroeste do país desde 1941. Com a presença soviética na região, o nacionalismo curdo foi promovido como forma de contrabalançar a influência persa, e como estratégia de angariar simpatia da população curda de maneira geral com a ideologia comunista (EDMONDS, 1971).

Com o fim da Segunda Guerra Mundial e com a retirada soviética de território iraniano, a tentativa curda foi fortemente reprimida, com muitos dos seus líderes executados. Mustafá Barzani, aqui já citado ao tratar do Curdistão iraquiano, foi um dos líderes que conseguiu fugir e se refugiou na URSS. Ele ali viveu nos anos de 1950 e 1960 e de lá passou a buscar formas de criar revoltas curdas no atual território iraquiano. Barzani passou a usar bandeira parecida com aquela adotada na chamada República de Mahabad. No lugar de um escudo de armas com inspiração soviética da primeira, passaria a adotar um sol com 21 pontas em seu centro; símbolo que remeteria a religiões curdas pré-Islã. Esta bandeira passou a ser considerada por grande parte da população curda ao redor do mundo como a bandeira que representaria o Curdistão. A curta experiência da República de Mahabad se mostrou, assim, um dos primeiros experimentos de

independência curda, e ajudaria a popularizar um dos principais símbolos étnicos curdos articulados a um desejo nacionalista.

Outro momento relevante para a compreensão da situação dos curdos no Irã foi a Revolução Iraniana de 1979, que culminou com o fim da monarquia do Shah Mohammad Reza Pahlavi e a ascensão ao poder do Aiatolá Khomeini. A Revolução Iraniana acabou por estabelecer um governo no qual a interpretação xiita do Islã seria dominante, configurando uma identidade nacional na qual questões étnicas eram vistas como não inexistentes, ou ao menos como menores frente a uma identidade muçulmana e uma identidade iraniana.

Tal situação se mostrou duplamente negativa para a população curda no Irã. Em primeiro lugar, porque grande parte dos curdos no Irã é sunita, e sunitas são abertamente discriminados no país. Em segundo lugar, porque os curdos acabaram sendo tratados tanto como traidores de uma identidade iraniana, como de uma identidade muçulmana tida como a base da sociedade iraniana, no caso, a xiita. Ou seja, a identidade curda se oporia, tanto étnica quanto religiosamente, ao nacionalismo iraniano. Os curdos no Irã seriam ao mesmo tempo não xiitas e não iranianos, sendo assim vistos como elemento estranho a ser vigiado e combatido para que a nação mantivesse a sua identidade étnica e religiosa.

É dentro desse contexto que pode se buscar compreender a situação dos curdos no Irã pós-1979. Com a ideia encampada pelo Estado iraniano no qual o separatismo étnico e o nacionalismo seriam vistos como ideias anti-islâmicas, formas de expressão cultural e política curda, os curdos passariam a ser perseguidos de uma maneira mais frontal pelo regime. A perseguição se deu tanto por serem curdos, quanto por serem sunitas, acabaria por gerar uma insatisfação que daria origem, ironicamente, a um aumento da articulação curda entre fronteiras, além do surgimento

de grupos ligados a ideias nacionalistas e étnicas agindo de maneira concertada com grupos e partidos curdos em outras partes do Curdistão. Apenas dois meses após o fim da Revolução Iraniana, uma revolta eclodiu e foi fortemente reprimida pela Guarda Revolucionária Iraniana, resultando, inclusive, na morte de aproximadamente 1.200 prisioneiros curdos (WARD, 2009). Organizada pelo Partido Democrático do Curdistão Iraniano (KDPI), tal revolta começou como uma demanda por mais autonomia dentro do contexto do governo iraniano, para, logo após, se transformar em revolta com tons nacionalistas, ao mesmo tempo que o partido passava a ter ambições independentistas.

Exemplos de outros conflitos, e das articulações entre a identidade curda e sunita como forma de resistência ao controle exercido por Teerã podem ser encontrados na insurgência organizada pelo KDPI no final dos anos de 1980 e início dos anos de 1990 após o assassinato de um líder partidário em exílio; manifestações de protesto após a morte de um importante clérigo sunita em 1996; protestos em 1999 contra o governo iraniano e em apoio a Abdullah Öcalan, o que indicaria uma internacionalização da causa curda pelos quatro territórios; protestos em 2005 após o assassinato extrajudicial de um ativista político curdo pelo governo iraniano; e, mais recentemente, em 2015, com os protestos causados depois de uma menina curda se suicidar após uma tentativa de estupro perpetrada por um membro do governo iraniano. Tais exemplos mais recentes demonstram que a narrativa de uma etnia sendo oprimida por um Estado-Nação que não seria curdo também reverbera entre os curdos que moram no Irã; e, ainda, tal narrativa insere a população curda do Irã num contexto curdo transnacional.

Considerações finais

Como se vê, ao dedicar atenção às especificidades da questão curda, sobretudo nos quatro Estados nacionais em que este grupo étnico se encontra, ressaltam-se algumas questões relevantes. A primeira delas, e talvez a mais importante, é o fato de que, mesmo sendo um grupo étnico específico, com língua própria, rituais e símbolos, contam com inúmeras subdivisões e mesmo conflitos internos.

Ressalta-se também que os curdos foram vistos como ameaça a muitos projetos ideológicos na região, tais como o nacionalismo turco, a agenda pan-arabista síria, o projeto supremacista árabe sunita de Saddam Hussein e a dupla questão persa/xiita no Irã. Uma das razões para a preponderância longa de um interesse tanto da mídia quanto de ativistas sobre a questão Palestina e um longo silêncio que só recentemente se quebrou sobre a questão curda aqui no Brasil talvez se deva justamente ao forte papel aglutinador que a questão Palestina tem junto aos árabes, sendo a questão curda na realidade desaglutinadora, já que os curdos se mostraram problemas em dois países árabes importantes: Síria e Iraque.

Povo com papel importante no passado de *buffer zone* entre impérios, mas também de ponte, com os desenhos dos Estados nacionais na região, se viu sem um país próprio e vítima de políticas discriminatórias, perseguição e massacres. Por conta de sua forte resistência ao chamado Estado Islâmico – a única de fato efetiva *in loco*, mesmo com armamentos precários – chegou-se a aventar que seriam recompensados com um Estado próprio. Esse sonho se esvaiu, porém, em grande medida por conta da ação turca e norte-americana, posto que a Turquia não almeja ver uma área curda com independência política, o que poderia reacender a luta irredentista em seu território; já os EUA também

não gostariam de ver como resultado de sua intervenção no Iraque o esfacelamento do mesmo em países menores.

A presença curda no Brasil é mínima, contando com alguns dos membros do movimento Hizmet no Brasil (aqui presente na figura do Centro Cultural Brasil-Turquia) e alguns dos refugiados oriundos da Síria, mas mesmo essa presença já mostra a diversidade de origens e ideologias. Cresce ainda, como visto, o interesse pela obra de Abdullah Öcalan, a ponto de ter sido traduzida recentemente, como se viu, e pululam grupos de solidariedade.

Para além desse ativismo, porém, a agenda de pesquisa sobre os curdos a partir do Brasil é incipiente, mas cheia de possibilidades. Um mínimo de conhecimento histórico, como proposto aqui, pode ajudar a ter a complexidade local como ponto de partida.

Referências

BARTH, F. *Ethnic Groups and Boundaries*. The Social Organization of Cultural Difference. Oslo: Universitetsforlaget, 1969.

BOZARSIAN, H. Radicalismos, violências e integração política na Turquia. *Tempo Social*, v. 13, n. 1, 2001. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-20702001000100006&lng=en&nrm=iso&tlng=pt. Acesso em: 5 dez. 2016.

CATHERWOOD, C. *A loucura de Churchill*: os interesses britânicos e a criação do Iraque moderno. Rio de Janeiro: Record, 2006.

DIAS, T. D. Pertencimento étnico e compromissos morais: curdos em diáspora na Dinamarca e os direitos humanos no Curdistão. *Antropolítica*, v. 48, p. 192-217, 2020.

EDMONDS, C. J. Kurdish Nationalism. *Journal of Contemporary History*, v. 6, n. 1, p. 87-107, 1971.

ENTESSAR, N. *Kurdish Politics in the Middle-East*. Lanham: Lexington Books, 2010.

FERREIRA, B.; SANTIAGO, V. The Core of Resistance: Recognising Intersectional Struggle in the Kurdish Women's Movement. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, v. 40, n. 3, p. 479-500, 2018. Disponível em: <http://www.>

scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-85292018000300479&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 24 fev. 2020.

FINDLEY, C. V. *Turkey, Islam, Nationalism, and Modernity: A History, 1789-2007*. New Haven & London: Yale University Press, 2010.

GUNTER, M. *The Kurds Ascending*. The Evolving Solution for the Kurdish Problem in Iraq and Turkey. New York: Palgrave Macmillan, 2008.

INSTITUTE KURDE DE PARIS. The Kurdish Population. 2017. Disponível em: <https://www.institutkurde.org/en/info/the-kurdish-population-1232551004>. Acesso em: 24 nov. 2020.

KREYENBROEK, P. G.; SPERL, S. *The Kurds: A Contemporary Overview*. [London]: Routledge, 1992.

MANGO, A. Atatürk and the Kurds. *Middle Eastern Studies* (Seventy-Five Years of the Turkish Republic), v. 35, n. 4, p. 1-25, 1999.

MELLO, P. C. *Lua de mel em Kobane*. São Paulo: Companhia das Letras, 2017.

NASSER, R. M.; MORAES, R. W. A questão curda na guerra da Síria: dinâmicas internas e impactos regionais. *Lua Nova*, São Paulo, n. 106, p. 219-246, 2019. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452019000100009&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 24 fev. 2020.

OLSON, R. *The Emergence of Kurdish Nationalism and the Sheikh Saïd Rebellion, 1880-1925*. Austin: University of Texas Press, 1999.

PINTO, P. Sufismo, performance moral e poder na Síria contemporânea. *Tiraz*, v. 2, n. 1, p. 50-73, 2005a. Disponível em: <http://www.revistas.usp.br/tiraz/article/view/88645>. Acesso em: 5 dez. 2016.

PINTO, P. Etnicidade e nacionalismo religioso entre curdos da Síria. *Antropolítica*, n. 19, p. 31-63, 2005b. Disponível em: http://www.uff.br/antropolitica/revistasantropoliticas/revista_antropolitica_19.pdf. Acesso em: 5 dez. 2016.

ROMANO, D. *The Kurdish Nationalist Movement*. Opportunity, Mobilization and Identity. Cambridge: Cambridge University Press, 2006.

TEJEL, J. *Syria's Kurds: History, Politics and Society*. [London]: Routledge, 2008.

TUGAL, C. Janízaros democráticos? O papel da Turquia na Primavera Árabe. *Novos Estudos – CEBRAP*, n. 96, 2013. Disponível em: <http://www>.

scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-33002013000200010. Acesso em: 5 dez. 2016.

VAN BRUINESSEN, M. *Meeting of Anatolian and European Civilizations*. 6th Film and History Festival – Galatasaray University, Istanbul, 2003. Disponível em: http://www.let.uu.nl/~Martin.vanBruinessen/personal/publications/clashes_between_or_within.htm. Acesso em: 6 dez. 2016.

WARD, S. R. *Immortal: A Military History of Iran and Its Armed Forces*. Washington, DC: Georgetown University Press, 2009.

YILDIZ, K. *The Kurds in Syria: The Forgotten People*. London: Pluto Press, 2005.

YÖRÜK, E. O longo verão da Turquia: entendendo o levante Gezi. *Novos estudos – CEBRAP*, São Paulo, n. 97, p. 57-66, 2013. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-33002013000300005&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 5 dez. 2016.

9. A POLÍTICA EXTERNA DE BENJAMIN NETANYAHU:

uma década de sionismo
e populismo em Israel

*Guilherme Casarões
David Magalhães*

O ano de 2009 iniciou-se em crise na política israelense. O partido Kadima, fundado por Ariel Sharon e de inclinação centrista, governava o país em um tênue equilíbrio entre manter os israelenses seguros, ainda marcados pelas cicatrizes da Segunda Intifada (2000-2005), e avançar o já prostrado processo de paz com os palestinos. Ehud Olmert, que assumira interinamente, em 2006, após Sharon sair da política graças a um acidente vascular cerebral, chegava enfraquecido ao fim do seu mandato.

Acossado por acusações de corrupção e criticado por sua atuação na Guerra do Líbano, em 2006, o impopular Olmert estava disposto a ceder a liderança do partido à então ministra das Relações Exteriores, Tzipi Livni. Era a maneira de recompor a coalizão de centro e manter o país unido diante das turbulências

provocadas pela crise global de 2008. Contudo, no apagar das luzes de seu mandato, Olmert viu-se diante de uma escalada de hostilidades na Faixa de Gaza, que levaram ao início de um conflito sem precedentes na região, poucos dias antes do ano novo.

Após bombardeios israelenses, alegadamente em resposta a foguetes lançados pelo Hamas contra o território vizinho, Olmert determinou uma invasão terrestre em Gaza em 3 de janeiro. A operação “chumbo fundido”, assim denominada pelas Forças de Defesa Israelenses (FDI), durou duas semanas e vitimou, aproximadamente, 1.200 palestinos, majoritariamente civis (contra 13 israelenses, quase todos militares). Apesar de amplamente apoiada em Israel, a ação foi duramente criticada ao redor do mundo – levando, inclusive, a acusações de crimes de guerra, nas Nações Unidas, por parte do Exército israelense e do Hamas.

Mas o mais importante é que a guerra de 2008-9 marcou uma dupla virada na dinâmica do conflito israelo-palestino. Por um lado, contribuiu para selar o distanciamento – em se tratando de objetivos, retórica e estratégias – entre Hamas, que detinha o controle político de Gaza desde 2007, e Fatah, partido que comandava a Autoridade Palestina desde os Acordos de Oslo, na década de 1990. Por outro, abriu caminho para o retorno – e a perpetuação – de uma direita radical em Israel, representada pela coalizão articulada pelo partido Likud e cuja face mais popular é a de Benjamin Netanyahu.

As turbulências políticas na região mudaram o equilíbrio das eleições legislativas de fevereiro de 2009. Tzipi Livni, à frente do Kadima, estava certa de que conseguiria manter o governo sob seu partido. No entanto, apesar de conseguir uma apertada maioria dos assentos no Parlamento israelense, também conhecido como Knesset (28 contra 27 do Likud), ela não contava com o surpreendente desempenho de um novo partido de direita ultranacionalista, Yisrael Beiteinu, que se transformou no fiel da balança na formação do novo gabinete. Seu líder, Avigdor

Lieberman, declarou apoio a Netanyahu, empurrando o Kadima para a oposição e abrindo espaço para o que Livni, dias depois, chamou de “governo de extrema-direita” – o primeiro na jovem história de Israel (MACARTHY, 2009).

O objetivo deste capítulo é realizar um balanço da década Benjamin Netanyahu no poder (2009-2019), sob a perspectiva da política externa israelense e de como ela impactou – e foi afetada – pelas transformações globais no período. O texto será dividido da seguinte maneira: primeiramente, apresentaremos os fundamentos ideológicos da política externa de Netanyahu a partir dos conceitos de populismo e sionismo revisionista. Nas seções seguintes, abordaremos a inserção internacional de Israel de maneira cronológica, enfatizando as relações com os EUA e o desenvolvimento de duas agendas específicas nesta imbricação, o conflito israelo-palestino e a questão nuclear iraniana. Nosso principal argumento é que o populismo de Benjamin Netanyahu, que se intensificou ao longo dos governos por ele liderados (2009, 2013, 2015 e 2019), teve na política externa um de seus elementos-chave. As estratégias políticas de Netanyahu revelaram-se tanto nos recorrentes atritos com o presidente Obama, detentor de visões e estilos antagônicos na relação com Oriente Médio, quanto na sintonia entre o premiê israelense e o igualmente populista Donald Trump, com quem avançou consistentemente suas pautas sobre Palestina e Irã.

Populismo e sionismo revisionista

Há duas características que se interconectam no perfil ideológico de Netanyahu e que dão sustentação à sua visão de política externa. A primeira, de caráter mais geral, é o nacional-populismo. A segunda, circunscrita à realidade israelense e seus dilemas regionais, é o sionismo revisionista repaginado e inserido no século XXI.

Netanyahu não costuma perfilar ao lado de líderes nacional-populistas que estão em franca ascensão em todo o mundo, a exemplo de Donald Trump, Marine Le Pen ou Matteo Salvini. Leslie (2017), entretanto, defende que o primeiro-ministro israelense reúne todos os traços, principalmente no campo da política externa, para ser caracterizado como “populista”. De acordo com o autor, o populismo se vale de três características: 1) a busca por uma pauta moralista na política; 2) o tratamento da política como um estado permanente de crise; e 3) a prática da aplicação seletiva da lei para punir inimigos e proteger amigos.

Sendo uma forma “excludente de identidade política” (MÜLER, 2016) na qual existe apenas um povo verdadeiro, o populista, ao reivindicar a autoridade moral, solapa preventivamente a legitimidade de qualquer oposição, implicando, se não declarando de maneira definitiva, que qualquer desafio à sua mensagem é imoral, corrupto ou objetivamente equivocado. Frequentemente, como afirmou o assessor do primeiro-ministro, Eyal Arad, Netanyahu se vê como uma figura messiânica à frente de um chamado para salvar o povo judeu de um novo holocausto. Em contrapartida, não hesita em optar pelo relativismo moral para reagir a qualquer crítica à conduta israelense.

A abordagem de Israel em relação ao Irã oferece um exemplo claro da natureza moralista da política externa de Netanyahu. O primeiro-ministro israelense retrata, regularmente, a República Islâmica a partir de uma perspectiva moralmente maniqueísta, contrastando a “compaixão” e a “humanidade” do Estado de Israel, que compõem as “forças do bem” no mundo, contra as “forças do terror”, representadas pelo Irã e seus aliados. Além disso, Netanyahu justifica as violações de direitos humanos praticadas por Israel se servindo do bode expiatório de que o Irã ou outras nações muçulmanas são comparativamente muito piores.

A segunda característica parte do pressuposto de que o populismo é uma performance política e um drama. E, como ocorre

em qualquer drama, o enredo da atuação populista gira em torno do conflito. Na visão de mundo de Netanyahu, o povo judeu vive em um mundo hostil que nunca aceitará totalmente sua presença nele. Em diversas ocasiões, o líder israelense invocou o Holocausto para descrever as ameaças que Israel enfrenta hoje, principalmente com o programa nuclear iraniano. No seu discurso ao Congresso americano, em 2015, declarou que o Irã, como os nazistas, representa uma ameaça não apenas para Israel, mas para todos os países.

Não foram poucas vezes que o primeiro-ministro israelense comparou palestinos a nazistas. Exemplo disso foi o discurso pronunciado no 37º congresso sionista, em Jerusalém, quando Netanyahu fez referência a um encontro em novembro de 1941 na Alemanha entre Adolf Hitler e o grande mufti de Jerusalém Haj Amin al-Husseini. “Naquela altura, Hitler não queria exterminar os judeus, mas sim expulsá-los. Mas Haj Amin al-Husseini foi encontrar-se com ele e disse-lhe: ‘Se os expulsar, eles vão todos para a Palestina’”, contou Netanyahu. “‘E o que é que devo fazer?’, perguntou Hitler. Ele [o mufti] disse: ‘Queime-os’”, disse o primeiro-ministro israelita (GOMES, 2015).

Na percepção de Netanyahu, os inimigos de Israel, principalmente iranianos e palestinos, nunca aceitarão nada menos que a vitória total. Mais do que isso: sua leitura da história e a invocação constante do Holocausto sugerem que ele acredita que os “inimigos de Israel” estariam dispostos a cometer, a qualquer momento, um novo genocídio contra os judeus.

Ainda, de acordo com Müller (2016), é do perfil populista o uso conveniente e discriminatório do legalismo, sintetizado no bordão “aos amigos tudo, aos inimigos a lei”. Isto é, o povo verdadeiro deve gozar de proteção legal absoluta, enquanto os demais devem ser protegidos apenas parcialmente ou mesmo ficar desprotegidos. Dentro de Israel e os territórios ocupados, o uso de dois códigos legais – um para cidadãos israelenses e outro

para os palestinos – tem levado à acusação de que Israel pratica um *apartheid* institucional. Sutilmente, Netanyahu introduziu uma série de medidas legais nos últimos anos visando atacar a oposição política ao seu governo. Exemplo dessas medidas é “legislação de lealdade” criada para demonizar os partidos minoritários, especificamente os parlamentares árabes, exigindo que eles jurem lealdade a Israel como faz um “partido judeu, sionista e democrático” (GOMES, 2015).

Finalmente, cabe ressaltar, ainda dentro do populismo, um traço ideológico que é compartilhado entre Netanyahu e outros populistas da direita radical. Trata-se da repulsa em relação ao “globalismo”, percebido como um esquema internacional que vem transferindo a soberania das comunidades nacionais para um regime liberal governado por instituições internacionais. Nesse sentido, tanto ONU quanto União Europeia, quando não atuam em conformidade com os interesses israelenses, são acusadas de conspirar contra a civilização judaico-cristã.

A segunda característica ideológica, assentada no período formativo do Estado israelense, é o sionismo revisionista, formulado por Ze’ev Jabotinsky no entreguerras. De acordo com Shlaim (2009, p. 49), Jabotinsky estabeleceu dois princípios que formavam a essência do sionismo revisionista. O primeiro era a integralidade territorial de Eretz Israel, a Terra de Israel, sobre ambas as margens do rio Jordão, dentro dos limites originais do território palestino. O segundo era a declaração imediata do direito judaico à soberania política sobre a totalidade dessa área. Jabotinsky, também, nunca vacilou em sua convicção de que o poder militar judeu era o fator-chave na luta por um Estado.

A ideia da integralidade do território de Israel, do Mediterrâneo ao Jordão, é peça central nas ideias de Netanyahu. Por isso mesmo, desde o início de sua carreira política, nos anos de 1980, ele se opõe à solução de dois Estados como fórmula de resolução do conflito israelo-palestino. O mesmo vale, naturalmente, para

os Acordos de Oslo: diante do anúncio das negociações em torno de um acordo bilateral, em agosto de 1993, o então líder do Likud o comparou ao Acordo de Munique, de 1938, marco da política de apaziguamento europeia que permitiu a expansão da Alemanha nazista. Em um discurso no Parlamento israelense, Netanyahu afirmou que Rabin era pior que Neville Chamberlain¹: “ele colocou em perigo uma outra nação, enquanto você faz o mesmo com o nosso país”² (PFEFFER, 2018). Ele somente foi compelido a aceitar os termos de Oslo publicamente, sob pressão dos EUA e da opinião pública israelense, após o assassinato de Yitzhak Rabin, em 1995.

A mesma admiração que Jabotinsky nutria pelo Império Britânico, Netanyahu possui pelos Estados Unidos. À frente do governo israelense, ele sempre buscou manter relações próximas com Washington, ainda que tenha enfrentado dificuldades em compatibilizar suas posições políticas com o presidente de turno nos EUA. Isso gerou desgastes com os dois presidentes democratas do pós-Guerra Fria, Bill Clinton e Barack Obama, mas abriu caminho para relações prósperas com o republicano Donald Trump (FRIEDMAN, 2014).

Refletindo a abordagem beligerante do sionismo revisionista, Netanyahu acredita no uso da força como instrumento para atingir os objetivos nacionais israelenses – ou seus próprios objetivos políticos: a anexação futura da Cisjordânia, a hegemonia regional israelense e uma relação especial e duradoura com os Estados Unidos. Assim como Jabotinsky, Netanyahu defende a ideia de que paz com os árabes, ou ao menos a aceitação da presença judaica na Palestina, somente pode ser alcançada pela dissuasão e demonstração de superioridade militar. Por fim, Netanyahu nunca nutriu a ideia de que paz e reconciliação entre israelenses

¹ Primeiro-ministro britânico que aceitou fazer uma série de concessões territoriais para apaziguar as ambições de Hitler.

² São nossas as traduções de citação em língua estrangeira feitas neste capítulo.

e palestinos é possível ou mesmo desejável. Sua percepção de futuro é que um dos lados necessariamente dominará o outro (FRIEDMAN, 2014).

Uma das consequências da confluência entre populismo e sionismo revisionista, no contexto do governo Netanyahu, é a submissão da política externa às considerações de segurança nacional (formuladas à luz de sua visão de mundo) e o subsequente enfraquecimento do *establishment* diplomático israelense. Ao longo de seus mandatos, o primeiro-ministro reduziu competências do Ministério das Relações Exteriores, promoveu cortes significativos no orçamento da pasta, restringiu o uso de verbas para ajuda humanitária e fechou representações no exterior. O resultado foi uma chancelaria esvaziada, ora ocupada por políticos de direita radical (como o ultranacionalista Avigdor Lieberman), ora acumulada pelo próprio primeiro-ministro. Em outras palavras, Netanyahu fez uma política externa essencialmente personalista desde que assumiu o poder (HOFFMAN, 2019).

Um conto de dois discursos

A chegada de Benjamin Netanyahu ao poder em Israel, em abril de 2009, ocorreu de maneira quase concomitante ao início do mandato do presidente Barack Obama, nos Estados Unidos. Durante oito anos, os desencontros entre estes dois líderes deram o tom e o ritmo dos dois principais temas da política externa israelense: o conflito israelo-palestino – e todos seus desdobramentos regionais e globais – e a questão nuclear iraniana. Se Netanyahu, em sua primeira passagem pelo governo israelense (1996-1999), já havia se desentendido com Bill Clinton em torno do processo de paz, a relação com Obama foi ainda mais conflituosa e improdutiva. Nas palavras de Avi Shavit, “não se tratava somente das diferenças entre um progressista e um conservador [...], mas sim entre um otimista e um pessimista” (PBS FRONTLINE, 2016).

Para o novo presidente dos EUA, após anos de ocupação do Iraque e do Afeganistão sob seu antecessor, George W. Bush, era necessário redirecionar a política exterior para outros desafios geopolíticos, como a rápida ascensão da China, e adotar um tom conciliatório frente ao mundo islâmico. Frente à delicada situação iraniana, que parecia acelerar seu programa secreto de enriquecimento de urânio, Washington e outras potências ocidentais apostaram na combinação entre sanções e diplomacia. Obama chegou a tacitamente apoiar uma tentativa de acordo de troca de combustíveis mediado por duas potências emergentes, Brasil e Turquia, celebrado em maio de 2010 e esvaziado poucas semanas depois sob duros protestos de Netanyahu – e mesmo de membros do governo norte-americano (AMORIM, 2015).

Mais importante, Obama considerava seu engajamento no processo de paz israelo-palestino, paralisado há uma década, elemento crucial para promover essa guinada de estratégia e imagem dos Estados Unidos no mundo. Desde o começo do mandato, Obama e sua secretária de Estado, Hillary Clinton, tentaram pressionar o novo governo israelense a interromper a ampliação dos assentamentos na Cisjordânia, considerados ilegais à luz do direito internacional. Esse foi o tema da espinhosa conversa entre o presidente e Netanyahu, na Casa Branca, em maio de 2009. Ao reproduzir publicamente, diante de jornalistas, a demanda que fizera ao premiê israelense em privado sobre o congelamento das colônias judaicas, Obama declarava sua disposição ao enfrentamento com Israel aberto em torno das negociações de paz (NETANYAHU, 2009a).

Na semana seguinte, o presidente americano recebeu a visita de Mahmoud Abbas em Washington. O tom duro contra Bibi foi substituído por garantias de apoio à solução de dois Estados. Horas antes, o porta-voz do governo israelense, Mark Regev, havia declarado que Israel não interromperia a expansão dos assentamentos já existentes e que “a vida normal deve prevalecer nessas comunidades”. Em resposta ao desafio feito por Netanyahu,

Obama declarou, após o encontro com o líder palestino, que o congelamento das novas construções nos territórios ocupados e a construção de um Estado palestino viável estava nos interesses de segurança de Israel e dos EUA no longo prazo (MCGREAL; MCCARTHY, 2009). Em poucos meses de governo, ficava claro que o otimista Obama e o pessimista Bibi tomavam caminhos irreconciliáveis.

No entanto, o melhor exemplo do abismo que separava Obama e Netanyahu são seus principais discursos de política externa para a região. Em junho de 2009, o presidente norte-americano desembarcou na capital egípcia com o objetivo de oferecer “um novo começo” às relações entre Estados Unidos e o mundo muçulmano. Em sua fala, atribuiu a forças históricas, como o colonialismo e a Guerra Fria, responsabilidade pela opressão árabe e muçulmana ao redor do planeta e culpou o fundamentalismo de grupos marginais pela hostilidade entre Islã e o Ocidente. Não haveria, portanto, razão para competição entre Estados Unidos e o mundo islâmico. Pelo contrário, a partir daquela sinalização por parte de Obama, ambos os lados deveriam trabalhar para eliminar hostilidades e suspeitas mútuas, fomentar o aprendizado e o respeito mútuos e buscar uma base comum de cooperação (OBAMA, 2009).

Com relação ao conflito israelo-palestino, Obama deixou claro que o vínculo entre os Estados Unidos e Israel era “inquebrável”, reconheceu o sofrimento de judeus e palestinos na sua busca por um lar nacional e exortou o fim da violência por parte dos palestinos como condição básica para a realização da solução de dois Estados. Mas o recado a Israel foi especialmente duro, diferentemente do que outras administrações norte-americanas costumavam fazer, a partir do momento em que Obama chama a atual situação palestina de “intolerável”:

Os israelenses devem reconhecer que, da mesma forma como o direito de Israel de existir não pode ser negado, o dos palestinos também

não. Os Estados Unidos não aceitam a legitimidade dos contínuos assentamentos israelenses. Essas construções violam acordos prévios e minam os esforços para alcançar a paz. É hora de esses assentamentos pararem. E Israel deve cumprir sua obrigação de garantir que palestinos possam viver, trabalhar e desenvolver sua sociedade. Da mesma forma que devasta famílias palestinas, a duradoura crise humanitária em Gaza não beneficia a segurança de Israel, assim como a permanente falta de oportunidades na Cisjordânia também não. Progresso nas vidas cotidianas do povo palestino deve ser uma parte fundamental do caminho para a paz, e Israel deve tomar medidas concretas para viabilizar esse progresso (OBAMA, 2009).

Dez dias depois, foi a vez de Benjamin Netanyahu fazer uma avaliação dos grandes desafios internacionais sob a perspectiva israelense, em palestra na Universidade Bar-Ilan. Tratou-se de um diálogo indireto com o discurso de Barack Obama no Cairo – e, em certo sentido, uma resposta igualmente dura à posição de Washington. Se o presidente norte-americano parecia disposto a estender a mão ao mundo muçulmano, Netanyahu acreditava que a associação entre o Islã radical e armas nucleares, como se via no caso do Irã, era “o maior perigo diante de Israel, do Oriente Médio, de todo o mundo e da raça humana”. Os outros dois desafios à sociedade israelense eram, respectivamente, a crise econômica global e o avanço da paz regional (NETANYAHU, 2009b).

Claramente, a paz específica com os palestinos não era tão central para Netanyahu quanto parecia ser para Obama. Ainda que o premiê israelense tenha reconhecido a solução de dois Estados³ e se disposto a reiniciar as negociações de paz “sem

³ Ainda que, curiosamente, ele não faça referência direta à palavra Estado: “na minha visão da paz, nesta nossa pequena terra, dois povos vivem lado a lado, em liberdade, amizade e respeito mútuo. Cada um terá sua própria bandeira, seu hino nacional, seu próprio governo. Nenhum vai ameaçar a segurança ou a sobrevivência do outro”.

pré-condições”, as ressalvas feitas ao longo do discurso – a que chamou de “princípios essenciais para Israel” – tornavam pouco factível qualquer possibilidade de diálogo. Em primeiro lugar, os palestinos deveriam reconhecer, “clara e inequivocamente”, Israel como o Estado do povo judeu. Segundo, o território palestino deve ser desmilitarizado, sem Exército, sem controle do espaço aéreo, com monitoramento permanente das fronteiras e sem a possibilidade de pactos militares com outros países. Caso contrário, “mais cedo ou mais tarde, estes territórios se transformarão em outro Hamastão – e isso não podemos aceitar” (NETANYAHU, 2009b).

Netanyahu prossegue enumerando suas condições para o acordo final: Israel precisa de fronteiras defensáveis e Jerusalém deve permanecer como a capital una do país (com liberdade religiosa para todas as fés). A questão territorial, incluindo assentamentos, seria discutida posteriormente. De todo modo, em claro enfrentamento à demanda de Obama, o primeiro-ministro fez questão de frisar:

[...] não temos intenção de construir novos assentamentos ou de expropriar mais terra para os existentes. Mas há necessidade de garantir aos residentes que vivam vidas normais [...] Os colonos não são inimigos do povo ou da paz, mas parte integral de nosso povo, um público guiado por princípios, pioneiro e sionista (NETANYAHU, 2009b).

Ainda que, na superfície, ambos os discursos possam parecer avanços substantivos nas posições dos respectivos países – Obama simpatizando-se com a causa palestina e defendendo, inequivocamente, a solução de dois Estados, ao passo que Netanyahu dizia abraçar os parâmetros de Oslo –, eles foram recebidos com frieza pelos principais interlocutores. Além de ter se incomodado com o tom do discurso do Cairo, o governo israelense reagiu mal à decisão de Obama de não passar por Israel no seu trajeto

entre Arábia Saudita, Egito e Europa (SHALOM, 2017, p. 74). Da mesma maneira, o presidente norte-americano recebeu com ceticismo as considerações de Bibi. Para os palestinos, a rigor, elas impediam concretamente qualquer tentativa de concretizar a paz (SHALOM, 2017, p. 90).

A ladeira abaixo das relações

Se as primeiras alterações entre Obama e Netanyahu evidenciavam a total falta de sintonia – e a consequente disfuncionalidade – na aliança americano-israelense, a guerra aberta entre os dois líderes passou a se desenhar após o início da Primavera Árabe, em fins de 2010. Do ponto de vista geopolítico, transformações profundas nas estruturas políticas de autocracias árabes, como o Egito, a Síria ou a Jordânia, poderiam jogar Israel numa situação de grande instabilidade regional. Para o premiê israelense, os clamores por democracia poderiam rapidamente desembocar na islamização de ditaduras seculares, agravando a sensação de ameaça existencial que paira sobre o povo judeu. Por isso mesmo, o moderado apoio de Obama às demandas por mudança no mundo árabe foi visto com muita desconfiança pelo *establishment* israelense (SHALOM, 2017).

No dia 2 de maio de 2011, em meio às sublevações populares, os Estados Unidos realizaram uma operação bem-sucedida que assassinou o líder da Al-Qaeda, Osama bin Laden. A ação, somada à conjuntura que se abria diante da Primavera Árabe, parecia conspirar a favor do recomeço das relações entre Islã e Ocidente. Ansioso por cumprir as promessas feitas no Cairo, Obama fez um discurso na Casa Branca, duas semanas mais tarde, em que exaltou o povo nas ruas do mundo árabe, criticou durante a repres-são governamental e defendeu reformas políticas e econômicas rumo à democracia (OBAMA, 2011).

Apesar do caráter histórico das reflexões de Obama, somente uma passagem, tratada no final do discurso, ganhou as manchetes internacionais: “Acreditamos que as fronteiras de Israel e Palestina devem basear-se nas linhas de 1967, com trocas mutuamente acordadas, de modo que sejam estabelecidas fronteiras seguras e reconhecidas para ambos os Estados.” Ainda que os parâmetros de 1967 tenham sido a base das negociações desde Oslo, foi a primeira vez que um presidente norte-americano fez essa defesa pública – e de maneira tão assertiva (COHEN, 2011).

A firmeza da posição de Obama pelo diálogo israelense-palestino, em detrimento das reticências em Tel Aviv, causou reações duras dentro e fora do país. O pré-candidato republicano, Mitt Romney, declarou que o presidente havia “jogado Israel embaixo do ônibus”. Em nota, o governo israelense imediatamente rejeitou a ideia das fronteiras de 1967, chamando-as de “indefensáveis”. Netanyahu, conforme relatam assessores próximos, estava enfurecido (PBS FRONTLINE, 2016).

De viagem marcada para Washington no dia seguinte, o premiê chegou à Casa Branca disposto a ensinar Obama a respeito da história do povo judeu e das necessidades de segurança de Israel. Diante dos jornalistas que se aglomeravam no Salão Oval, Netanyahu, em tom professoral, descartou qualquer hipótese de retorno às linhas de 1967, de negociar com um governo palestino sustentado pelo Hamas e de considerar a questão dos refugiados palestinos dentro das fronteiras israelenses (NETANYAHU, 2011). Dias depois, em discurso ao Congresso dos EUA, Bibi reiterou as mesmas posições, de maneira ainda mais dura, além de chamar a atenção para a ameaça nuclear iraniana (NETANYAHU, 2011). Ao longo de sua fala, o premiê de Israel foi mais aplaudido do que o próprio presidente Obama em seu “Estado da União” daquele ano (FRIEDMAN, 2011).

A mudança de eixo

Às voltas com os conflitos civis que eclodiram na Líbia e na Síria e pressionado pela chegada do ano eleitoral, Obama paulatinamente abandonou os esforços de diálogo entre israelenses e palestinos a partir da segunda metade de 2011 (ADAMS, 2016). Em sua avaliação, entrar em rota de colisão com Netanyahu, populista habilidoso no jogo político internacional, poderia desgastá-lo politicamente junto a parcelas do eleitorado judaico e evangélico.

Com Washington fora de cena e a Primavera Árabe ainda ecoando pela região, Mahmoud Abbas e a Autoridade Palestina mudaram sua estratégia na tentativa de romper com a paralisação das negociações de paz. A partir de julho de 2011, os palestinos passaram a buscar sua adesão formal às Nações Unidas, alegando que o passo não substituíria, mas complementava o diálogo bilateral com os israelenses. Em sua campanha pelo reconhecimento na ONU, Abbas chegou a dizer que abandonaria o pleito caso Netanyahu retornasse à mesa de negociação aceitando as fronteiras de 1967 como marco inicial da conversa (BRONNER; KERSHNER, 2011). O premiê israelense, no entanto, manteve-se impassível.

Em fins de setembro de 2011, Abbas apresentou a candidatura da Palestina junto ao secretário-geral, Ban Ki-moon. Oficializava-se, assim, uma intensa batalha diplomática entre palestinos e israelenses. Enquanto países emergentes e em desenvolvimento – como Brasil, Rússia, Índia e China, além de diversos africanos e asiáticos – apoiaram o pleito da Autoridade Palestina, Netanyahu recebeu o apoio nominal de Alemanha, Itália, Canadá e Estados Unidos (DAVID, 2011). A iminência de um veto no Conselho de Segurança ao ingresso palestino na ONU forçou Abbas a reduzir suas ambições diplomáticas e pleitear a adesão à UNESCO, obtida naquele mesmo ano, e o reconhecimento como “Estado observador não-membro”, aprovado na Assembleia Geral em

setembro de 2012. Mesmo parciais, as vitórias palestinas vieram sob forte protesto do governo de Israel, que autorizou a construção de milhares de casas em assentamentos após o voto na ONU (GREENBERG, 2012).

Como resposta ao ingresso palestino na UNESCO, a secretária de Estado, Hillary Clinton, determinou o corte do financiamento ao órgão, evocando uma legislação norte-americana (de 1990) que vedava fundos a organizações que admitissem a Organização para a Libertação da Palestina (OLP) como membro (WILLIAMS, 2011). A reação de Obama deixou clara sua ambiguidade, fruto do desejo por maior engajamento com o mundo árabe – e o conseqüente encaminhamento das demandas palestinas – e, ao mesmo tempo, da pressão doméstica e israelense pela manutenção da “aliança especial” com Israel.

O ano de 2012 iniciou-se sob a ameaça de um conflito entre Israel e Irã. Temores sobre a continuidade do programa nuclear iraniano levaram o governo israelense a considerar um ataque preventivo às usinas de enriquecimento de urânio do país, baseado na tese de Ehud Barak (IGNATIUS, 2012). Segundo o ministro da Defesa de Israel, em poucos meses o Irã entraria naquilo que chamou de “zona de imunidade”, com suficiente estoque de material nuclear no subsolo para fabricar uma bomba e alcançar paridade atômica com Israel – ou, como Netanyahu sempre repetiu, varrer o Estado judeu do mapa (LEVY, 2012).

O premiê, contudo, estava entre a cruz e a espada. Se atacasse a República Islâmica, correria riscos de retaliação militar, além de intensificar o caos na já efervescente região. Se não atacasse e o Irã consolidasse seu poder nuclear, somente os Estados Unidos poderiam liderar os esforços de contenção iraniana. E Netanyahu não tinha qualquer razão para acreditar que Obama se prontificaria a sair, com armas, em defesa de Israel. Não obtendo de Washington uma “linha vermelha” clara quanto ao programa nuclear iraniano, coube ao primeiro-ministro desenhar, ele próprio, uma linha vermelha num desenho de uma bomba,

em inusitado discurso na tribuna da ONU, em setembro de 2012 (HELLER, 2012).

A hesitação da Casa Branca e o antagonismo declarado com Obama levou o premiê israelense a se aproximar do candidato republicano à Casa Branca, Mitt Romney. Amigos de juventude, os dois passaram a interagir com frequência ao longo do ano eleitoral de 2012. Bibi não só recebeu o republicano em Israel, em julho, como apareceu em algumas de suas propagandas eleitorais – criando polêmicas quanto a uma possível “interferência” de Israel na corrida presidencial norte-americana (SHERWOOD, 2012). Ademais, as considerações de Romney sobre o conflito israelo-palestino e o Irã pareciam reproduzir, sem ressalvas, a posição do governo Netanyahu (AL-MONITOR, 2012).

Em novembro de 2012, após o lançamento de mais de 200 foguetes a partir de Gaza, Israel lançou a Operação Pilar de Defesa, que culminou no assassinato do chefe militar do Hamas Ahmed Jabari. Nos oito dias de conflito, o Hamas e a Jihad Islâmica Palestina (PIJ) dispararam mais de 1.400 foguetes contra Israel, atingindo Tel Aviv pela primeira vez desde os ataques iraquianos durante a Guerra do Golfo de 1991. Em resposta, a Força Aérea Israelense atingiu mais de 1.500 alvos em Gaza, incluindo lançadores de foguetes, estoques de armas e infraestrutura do governo do Hamas. O sucesso da operação, amplamente apoiada pelos israelenses, deixou Netanyahu em situação confortável para as eleições parlamentares que enfrentaria em algumas semanas (COHEN *et al.*, 2017).

Os segundos mandatos

A reeleição de Barack Obama, em novembro de 2012, e de Benjamin Netanyahu, em janeiro de 2013, cristalizou o distanciamento entre as duas lideranças em seus novos mandatos, na medida em que estavam mais livres para perseguir suas agendas externas. Aos EUA, preocupava o agravamento da guerra civil

na Síria e a radicalização da política palestina, ambas influenciadas pelo crescente sectarismo no Oriente Médio. Para Israel, a urgência continuava a ser evitar a nuclearização do Irã, mesmo que fosse pela força.

Vale lembrar que, desde 1993, o Irã vem sendo retratado por todos os governos israelenses como uma ameaça existencial e isso tem servido a diversos objetivos no que diz respeito à política doméstica e externa (PORTER, 2015). O governo de Yitzhak Rabin, por exemplo, explorou a noção de um Irã em ascensão como uma ameaça a Israel em um contexto regional de enfraquecimento do mundo árabe e da resistência palestina para tornar as negociações com a OLP mais palatáveis para o público israelense e estabelecer cooperação tácita com regimes árabes moderados. Netanyahu, por sua vez, se concentrou em dismantelar o programa nuclear iraniano com o objetivo máximo de induzir o governo Obama a um confronto militar com o Irã.

Além disso, a Primavera Árabe impôs a Israel um novo desafio estratégico. A guerra civil na Síria propiciou a consolidação de um eixo militar composto por Síria, Hezbollah, Hamas, Jihad Islâmica sob a liderança do Irã. Seria a primeira vez, desde o tratado de Camp David, notório por celebrar a paz entre Israel e Egito, que Israel teria que lidar com a possibilidade de uma conflagração em múltiplas e simultâneas frentes envolvendo Líbano, Síria e Faixa de Gaza e Cisjordânia (GOVHARI, 2018).

Enquanto Netanyahu armava-se para a guerra, Obama queria outra forma de abordagem, de modo que não cometesse os erros estratégicos de seu antecessor. Fazendo jus ao já antigo desejo de consolidar uma via de ação diplomática para o Oriente Médio, Obama inaugurou duas frentes simultâneas de negociação, a partir de 2013: uma com israelenses e palestinos e outra com o Irã. Liderado pelo novo secretário de Estado, John Kerry, o novo acordo para o status final da paz israelo-palestina, inaugurado em julho, tinha como objetivo viabilizar a solução de dois

Estados em nove meses. Para tanto, a Casa Branca designou o experiente diplomata Martin Indyk, cuja missão era facilitar as conversas entre a equipe israelense, chefiada pela ministra da Justiça (e ex-rival de Netanyahu) Tzipi Livni, e a palestina, comandada pelo diplomata Saeb Erekat (GORDON, 2013). No caso iraniano, as negociações no marco do P5+1 reiniciaram-se após três anos de conversas prostradas e ganharam novo impulso com a eleição de Hassan Rouhani, ex-negociador nuclear e de perfil mais moderado que seu antecessor, Mahmoud Ahmadinejad.

Ao passo que o esforço diplomático entre P5+1 e Irã redundou em um inédito acordo provisório, celebrado em novembro de 2013, as negociações entre Israel e Palestina colapsaram em abril de 2014, com a saída de Mahmoud Abbas do processo (BIRNBAUM; TIBON, 2014). Para Indyk, o principal motivo para o fracasso deste novo ciclo de conversas foram os anúncios, pelo governo israelense, do planejamento de novas unidades em assentamentos na Cisjordânia e Jerusalém Oriental – realizados, simbolicamente, a cada soltura de prisioneiros palestinos como parte do acordo preliminar (FRIEDMAN, 2014).

Daquele momento em diante, as perspectivas para uma solução de dois Estados ficaram cada vez mais remotas. Em 2014, a descoberta de túneis utilizados para contrabando entre Egito e a Faixa de Gaza e a mistura de pressões políticas e econômicas provocaram níveis crescentes de violência entre o Hamas e Israel. Netanyahu ordenou a operação Margem Protetora, que envolveu um prolongado ataque terrestre a Gaza e recebeu críticas pungentes da comunidade internacional em razão do emprego desproporcional da força. De acordo com o Alto Comissariado de Direitos Humanos das Nações Unidas, morreram 2.251 palestinos, 70% deles civis (COHEN *et al.*, 2017).

Poucos meses após o tremendo desgaste internacional da ação militar israelense, Netanyahu encabeçou uma medida divisiva, há muito tempo debatida nos círculos nacionalistas e ultraortodoxos

do país: um projeto de lei que instituía, formalmente, o caráter nacional judaico do Estado de Israel. A cartada populista e antipluralista, que combinava o medo imediato do “terrorismo palestino” com temores de longo prazo sobre uma suposta “bomba demográfica” árabe dentro de Israel (FEITELSON, 2013), reforçava a identidade do premiê como o defensor do povo judeu contra as ameaças existenciais – externas e internas.

A oposição da elite política – da esquerda ao centro – à proposta de Netanyahu gerou duas baixas importantes no governo (ARENS, 2014). A ministra da Justiça, Tzipi Livni, e o ministro das Finanças, Yair Lapid, retiraram seus partidos da coalizão em protesto à radicalização política do primeiro-ministro (KERSHNER, 2014), forçando à convocação de eleições antecipadas para o início de 2015. Simbolicamente, uma das propagandas mais marcantes da campanha de Netanyahu a um terceiro mandato consecutivo foi uma em que ele se apresentava como uma “babá” que chegava à casa de uma família israelense para cuidar das crianças – a expressão em inglês, *baby sitter*, foi estrategicamente substituída por um trocadilho, *Bibi-sitter* (MACKEY, 2015).

Duas semanas antes das eleições, programadas para 17 de março, Netanyahu fez uma manobra eleitoral histórica usando a política externa – mais especificamente, a questão iraniana. Face ao iminente acordo nuclear entre P5+1 e Irã, em fase final de negociações, o premiê de Israel foi a Washington, sem encontrar-se com Obama, para apresentar seus argumentos contra o trato com os aiatolás a um Congresso majoritariamente republicano – e entusiasmado com a firmeza do premiê. Com sua base energizada, o Likud conseguiu a maioria dos assentos na Knesset e formou uma coalizão frágil, com 61 dos 120 votos legislativos, e cada vez mais dependente de grupos ultrarreligiosos e nacionalistas da direita radical (BOOTH, 2015a).

Como era de se esperar, no início de seu terceiro mandato consecutivo e às voltas com a crescente violência interna, no

que se chamou de “intifada das facas” (GOLDBERG, 2015), Netanyahu seguiu levantando o tom contra Obama e seu acordo com o Irã. Quando o tratado foi concluído, num dos momentos mais relevantes da política externa norte-americana, o primeiro-ministro israelense afirmou que se tratava de um “espantoso erro histórico”, uma vez que suspendia as sanções econômicas contra os iranianos sem, de acordo com Netanyahu, impedir que o país desenvolvesse a capacidade de produzir armas atômicas. Para seu ministro da Educação, Naftali Bennett, o acordo fez nascer “uma superpotência terrorista nuclear”, razão pela qual aquele dia ficaria conhecido como “um dos dias mais sombrios da história mundial” (BOOTH, 2015b).

A aliança dos populistas

Para Netanyahu, as perspectivas das eleições norte-americanas de 2016 eram particularmente favoráveis. Do lado democrata, a candidata Hillary Clinton abraçou claro compromisso a favor de Israel e, apesar do histórico de confrontos com o premiê israelense durante seu período como secretária de Estado, praticamente não lhe teceu críticas durante a campanha (JILANI, 2016). Já Donald Trump, cuja surpreendente vitória nas primárias republicanas escancarou a crise de liderança do partido, reconheceu que a paz somente ocorrerá quando os palestinos renunciarem ao “terrorismo islâmico” e aceitarem Israel como Estado judeu. E foi mais longe: prometeu que reconheceria Jerusalém como a capital “una, indivisível e eterna” de Israel, colocando em vigor um mandato legislativo que circulava no Congresso havia duas décadas (BRADNER, 2016).

Em seu vitorioso caminho rumo à Casa Branca, Trump foi capaz de mobilizar politicamente a raiva de uma parcela da população por meio do típico discurso populista do antielitismo (RUDOLPH, 2019) – que, no caso dos EUA, encontra na religião

(ou no nacionalismo religioso) uma de suas facetas mais relevantes. Nesta chave, Israel pode ser considerada uma das maneiras pelas quais o candidato republicano buscou atrair o eleitorado evangélico – 81% do qual votou em Trump, recorde das últimas quatro eleições (MILLER, 2019). Por outro lado, não se deve ignorar o papel de interesses particulares nas promessas a favor de Israel, que abarcam doadores de campanha, como Sheldon Adelson, *lobbies* pró-sionistas e lideranças da direita radical cristã (TIMMONS, 2017).

Temeroso de que o governo Trump desfizesse rapidamente seu (controverso) legado no Oriente Médio, Obama tomou a decisão histórica, já no apagar das luzes de seu governo, de se abster em uma controversa resolução do Conselho de Segurança da ONU que demandava a interrupção imediata dos assentamentos israelenses na Cisjordânia. Foi a primeira vez em 40 anos que o órgão aprovou uma resolução firme contra a expansão das colônias judaicas nos territórios ocupados da Palestina. A súbita mudança na orientação diplomática conduzida por Obama foi um duplo recado de despedida. A decisão incomodou o primeiro-ministro israelense, pois a abstenção dos EUA permitiu que a resolução fosse aprovada com facilidade. Também atingiu Donald Trump, que passou sua campanha prometendo apoio incondicional a Israel e que havia acabado de nomear David Friedman para ser embaixador em Tel Aviv, um fervoroso defensor da ocupação ilegal na Cisjordânia (WILLIAMS, 2016).

Apesar disso, o surgimento de um populista – declaradamente anti-Obama (BLOW, 2017) – na presidência dos EUA fortaleceu o populismo do próprio Netanyahu, que encontrou em Washington apoio não somente para desfazer os “estragos” da administração anterior, mas também para sustentar medidas domésticas de radicalização política.

Com relação ao conflito israelo-palestino, apesar de juras de neutralidade durante a campanha, Trump resolveu seguir

adiante com a promessa de transferir a embaixada norte-americana de Tel Aviv para Jerusalém. O anúncio da medida, em dezembro de 2017, gerou imediata reação na Assembleia Geral das Nações Unidas, que condenou a decisão unilateral do governo norte-americano como “nula e sem efeito”. Ao lado de Israel e EUA, somente sete países votaram contra a resolução emergencial – Guatemala, Honduras, Ilhas Marshall, Micronésia, Nauru, Palau e Togo (UNITED NATIONS, 2017). Ficava claro que, apesar da intervenção da superpotência, Netanyahu encontrava-se isolado diplomaticamente na questão de Jerusalém.

A transferência da embaixada foi consumada por Trump, com pompa e circunstância, em maio de 2018. Contou com a presença dos assessores Ivanka Trump, sua filha, e Jared Kushner, seu genro (WILLIAMS, 2018). O importante precedente aberto pela Casa Branca levou Netanyahu a intensificar sua “blitz diplomática” em busca de apoio rumo ao reconhecimento oficial de Jerusalém como a capital de Israel. Entre setembro de 2017 e dezembro de 2018, o premiê israelense fez três visitas oficiais à América Latina, em que se aproximou de presidentes conservadores (como o colombiano Iván Duque, o mexicano Enrique Peña Nieto e, mais recentemente, o brasileiro Jair Bolsonaro), representantes das expressivas comunidades judaicas de Argentina e Brasil e, não menos importante, lideranças evangélicas em ascensão na região, defensoras do sionismo cristão (SALACANIN, 2018). Como contrapartida, o premiê intensificou a promoção de cooperação militar e de defesa na região.

Netanyahu também se acercou de líderes conservadores e populistas autoritários ao redor do mundo. Além da conhecida relação com Trump e Bolsonaro, o premiê promoveu encontros bilaterais com o húngaro Viktor Orbán (TREW, 2018), o premiê australiano Malcolm Turnbull (WALKER, 2017), o vice-premiê italiano, Matteo Salvini, o chanceler austríaco, Sebastian Kurz, e o presidente tcheco, Milos Zeman (SANZ, 2018). Como

resultado, até o fim de 2019, Austrália, Brasil, Hungria e República Checa já haviam inaugurado escritórios diplomáticos em Jerusalém (focados, geralmente, em comércio e defesa) como o primeiro passo rumo à mudança da embaixada. Seguindo os passos dos EUA, os únicos países que confirmaram a transferência foram o Paraguai – que voltou atrás dois meses depois, após a chegada de um novo presidente – e a Guatemala, então governada pelo evangélico e nacionalista religioso Jimmy Morales (O VERBO, 2015).

O populismo da direita radical também se aglutinou em torno da agenda anti-Irã de Netanyahu. O caso de Trump é emblemático: desde 2017, a Casa Branca colocou a ameaça iraniana – indissociável, dentro da narrativa populista, do “terrorismo jihadista” – como prioridade estratégica absoluta. Isso fica claro na Estratégia de Segurança Nacional lançada pelo governo Trump, ao fim do primeiro ano de governo: “hoje, as ameaças de organizações terroristas jihadistas e do Irã estão conduzindo à constatação de que Israel não é a causa dos problemas da região” (THE WHITE HOUSE, 2017). Fica também evidente pela escolha dos primeiros destinos internacionais do presidente, em maio de 2017: Arábia Saudita, maior rival geopolítico (e religioso) do Irã no Golfo, e Israel. O Vaticano, visitado dias mais tarde, completou a “aventura abraâmica” de Trump (GRAHAM, 2017) – que, para o atual chanceler brasileiro, Ernesto Araújo, tinha como objetivo máximo proteger os valores e o espírito da civilização judaico-cristã ocidental contra a dominação do Islã radical (ARAÚJO, 2017).

No final de 2018, a retirada oficial dos Estados Unidos do pacto com o Irã foi mais uma vitória da aliança populista articulada por Netanyahu. “Era um acordo unilateral horrível que nunca, jamais deveria ter sido feito”, disse Trump em anúncio oficial, que também mencionou o retorno das sanções econômicas ao país (LANDLER, 2018). A decisão americana foi influenciada por

provas “novas e conclusivas” apresentadas pelo premiê israelense em abril daquele ano (HOLMES; BORGER, 2018).

Como sequência à pressão diplomática contra a República Islâmica, e fazendo frente à determinação dos demais países do P5+1 em manterem vivo o acordo, a Casa Branca organizou a “Conferência Ministerial para Promover um Futuro de Paz e Segurança no Oriente Médio”. Realizada em Varsóvia em fevereiro de 2019, a reunião congregou aliados dos Estados Unidos, como Israel, Brasil e República Checa, além da Polônia e da Arábia Saudita para, alegadamente, discutir os rumos da região. Contudo, analistas consideraram o evento a culminação da aliança (até então tácita) entre Israel e algumas monarquias árabes sunitas do Golfo contra o regime iraniano, apontando, ainda, para seu baixo alcance diplomático, uma vez que excluía atores importantes globais e regionais, como Rússia, China, Turquia e Autoridade Palestina, além do próprio Irã (TIBON, 2019).

Contagiado pela “onda conservadora” de alcance planetário, o ambiente externo também favoreceu as pautas domésticas de Netanyahu, sobretudo com relação aos palestinos. Em julho de 2018, sob direção do primeiro-ministro, a Knesset finalmente aprovou a Lei Básica “Israel como Estado-Nação do povo judeu”, que exacerbou o caráter nativista e étnico do Estado israelense. A lei se sustentava sobre três princípios: 1) a Terra de Israel é o lar histórico do povo judeu, na qual o Estado de Israel encontra-se estabelecido; 2) o Estado de Israel é um Estado-Nação pertencente ao povo judeu, que manifesta seu direito de autodeterminação natural, cultural, religiosa e histórica; e 3) o exercício de autodeterminação nacional no Estado de Israel é único para o povo judeu (ISRAEL, 2018).

Após uma década sob a liderança de Benjamin Netanyahu, ao longo de 2019 as políticas doméstica e externa do governo israelense (dirigidas, sobretudo, à minoria árabe) se fundiram

numa posição iliberal e ultranacionalista, versão extrema do que se chamou de “majoritarismo” (PELEG, 2019). De modo que garantisse sua sobrevivência política, o primeiro-ministro, acosado por escândalos de corrupção e pressionado por sua própria coalizão, apelava a elementos populistas cada vez mais visíveis, do antipluralismo ao messianismo belicista.

Novamente, a política externa coloca-se como elemento crucial nesse processo. As promessas de aliados populistas, como Jair Bolsonaro, em transferir a embaixada para Jerusalém (ou ao menos de abrirem escritórios na Cidade Santa), foram apresentadas como trunfo eleitoral às vésperas das eleições de abril de 2019. O mesmo ocorreu com o histórico anúncio do reconhecimento norte-americano da soberania israelense sobre as Colinas de Golã, cuja oficialização foi realizada em cerimônia entre Trump e Netanyahu, na Casa Branca (ROMO, 2019). O fracasso da formação de um governo em abril levou à realização de novas eleições, em setembro. Mais uma vez, Netanyahu buscou fortalecer sua posição negociadora para viabilizar uma coalizão apelando a Trump, que anunciou um plano de paz para o conflito israelo-palestino, encabeçado por Jared Kushner, e reconheceu a legalidade dos assentamentos na Cisjordânia, em novembro de 2019 (CROWLEY, 2019). A força de um Netanyahu cada vez mais divisivo – e mais populista – é inversamente proporcional às possibilidades reais de paz entre israelenses e palestinos.

Considerações finais

Este capítulo apresentou um recorte muito específico das relações internacionais de Israel – seu lado político-ideológico – e como ele se desenhou ao longo da década de Benjamin Netanyahu no poder. Seu objetivo não foi analisar o retrato mais amplo da estratégia global israelense, que frequentemente se traduz na ampliação de parcerias pragmáticas nos campos de

comércio e defesa com diversos países do mundo (incluindo os emergentes, como Índia e China), nem tampouco esmiuçar posições específicas sobre temas regionais, como a guerra civil síria ou as relações estratégicas veladas (e agora, cada vez mais explícitas) com países árabes do Golfo.

A partir de dois temas-chave, conflito israelo-palestino e nuclearização do Irã, buscamos mostrar como Benjamin Netanyahu instrumentalizou a política externa para avançar sua posição política, como membro de uma direita radical populista, e sua visão de mundo, profundamente informada pelo sionismo revisionista de Jabotinsky. Foi possível perceber que o premiê israelense fez várias apostas altas ao longo de seus três (agora, quatro) mandatos consecutivos, enfrentando diretamente o presidente da maior potência do mundo em questões como assentamentos, ações militares em Gaza e negociações nucleares com a República Islâmica. Apesar de o saldo nem sempre ter sido positivo para Netanyahu, não há dúvidas de que ele conseguiu limitar o raio de ação de Barack Obama em diversos momentos, ou até mesmo forçá-lo a se submeter à posição israelense, como no caso das frustradas negociações lideradas por John Kerry entre 2013 e 2014.

A mais importante mudança ocorreu com a onda populista e conservadora que varreu o mundo após a eleição de Donald Trump, em 2016. Populistas de direita radical não são novidades em tempos atuais, haja vista o próprio Netanyahu, em Israel, que foi polarizando suas posições desde que chegou ao governo, em 2009, mas o fenômeno parece ter se tornado genuinamente sistêmico a partir do exemplo norte-americano.

Da perspectiva israelense, essa guinada representou importante paradoxo. Por um lado, Netanyahu se enfraqueceu domesticamente – não a ponto de perder o comando do país, mas de ser obrigado a formar um governo de união nacional com seu principal rival, Benny Gantz, do partido Azul e Branco. Por outro,

em nenhum momento da história israelense, desde o colapso de Oslo, Israel esteve tão fortalecido internacionalmente – capaz, inclusive, de avançar pautas históricas do sionismo revisionista, como a expansão de colônias, a anexação de territórios e a consolidação de um regime virtualmente etnocrático naquela que é conhecida como a única democracia do Oriente Médio.

Referências

ADAMS, P. Obama and the Middle East – Too Little, Too Late? *BBC*, 29 Dec. 2016. Disponível em: <https://www.bbc.com/news/world-middle-east-38462466>. Acesso em: 6 jun. 2020.

AL-MONITOR. Mitt Romney: Israel's Friend or Netanyahu's Mouthpiece? *Al-Monitor*, 23 Sept. 2012. Disponível em: <https://www.al-monitor.com/pulse/politics/2012/09/the-spokesperson.html>. Acesso em: 6 jun. 2020.

AMORIM, C. *Teerã, Ramalá e Doha: memórias da política externa ativa e altiva*. São Paulo: Editoria Benvirá, 2015.

ARAÚJO, E. Trump e o Ocidente. *Cadernos de Política Exterior*, ano 3, n. 6, 2017. Disponível em: <http://funag.gov.br/loja/download/CADERNOS-DO-IPRI-N-6.pdf>. Acesso em: 6 jun. 2020.

ARENS, M. The Nation-State Law: Useless and Harmful. *Haaretz*, 25 Nov. 2014. Disponível em: <https://www.haaretz.com/opinion/.premium-the-nation-state-law-useless-and-harmful-1.5335312>. Acesso em: 5 jun. 2020.

BIRNIBAUM, B.; TIBON, A. The Explosive, Inside Story of How John Kerry Built an Israel-Palestine Peace Plan – and Watched It Crumble. *The New Republic*, 20 July 2014. Disponível em: <https://newrepublic.com/article/118751/how-israel-palestine-peace-deal-died>. Acesso em: 6 jun. 2020.

BLOW, C. M. Trump's Obama Obsession. *The New York Times*, 29 June 2017. Disponível em: <https://www.nytimes.com/2017/06/29/opinion/trumps-obama-obsession.html>. Acesso em: 6 jun. 2020.

BOOTH, W. Netanyahu's Government Is More Right, More Religious Than Last. *The Washington Post*, 5 June 2015a. Disponível em: https://www.washingtonpost.com/world/netanyahu-forms-government-before-deadline/2015/05/06/96279c9e-f350-11e4-bca5-21b51bbdf93e_story.html. Acesso em: 6 jun. 2020.

BOOTH, W. Israeli Leaders Condemn Iran Deal, ‘One of the Darkest Day in the World’. *The Washington Post*, 14 July 2015b. Disponível em: https://www.washingtonpost.com/world/israel-blasts-iran-deal-as-dark-day-in-history/2015/07/14/feba23ae-0018-403f-82f3-3cd54e87a23b_story.html. Acesso em: 5 jun. 2020.

BRADNER, E. Trump, Clinton Each Meet Israeli PM Netanyahu. *CNN*, 26 Sept. 2016. Disponível em: <https://edition.cnn.com/2016/09/25/politics/netanyahu-trump-clinton-meetings/index.html>. Acesso em: 5 jun. 2020.

BRONNER, E; KERSHNER, I. Palestinians Set Bid for U.N. Seat, Clashing with U.S. *New York Times*, 16 Sept. 2011. Disponível em: <https://www.ny-times.com/2011/09/17/world/middleeast/Abbas-Security-Council-United-Nations-Vote.html>. Acesso em: 6 jun. 2020.

COHEN, R. *et al. From Cast Lead to Protective Edge: Lessons from Israel’s War in Gaza*. Santa Monica, CA: Rand Corporation, 2017. Disponível em: https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/research_reports/RR1800/RR1888/RAND_RR1888.pdf. Acesso em: 6 jun. 2020.

COHEN, T. Obama Calls for Israel’s Return to pre-1967 Borders. *CNN*, 20 May 2011. Disponível em: <https://edition.cnn.com/2011/POLITICS/05/19/obama.israel.palestinians/index.html>. Acesso em: 6 jun. 2020.

CROWLEY, M. Trump Middle East Peace. *New York Times*, 19 Nov. 2019. Disponível em: <https://www.nytimes.com/2019/11/19/us/politics/trump-middle-east-peace.html>. Acesso 6 jun. 2020.

DAVID, B. Palestinians Set Up Diplomatic ‘War Room’ Ahead of September Vote on Statehood. *Haaretz*, 4 July 2011. Disponível em: <https://www.haaretz.com/1.5024923>. Acessado em: 6 jun. 2020.

FEITELSON, Y. The Palestinian Demographic “Time Bomb”. *Midia*, 15 Aug. 2013. Disponível em: <https://mida.org.il/2013/08/15/the-palestinian-demographic-time-bomb/>. Acesso em: 6 jun. 2020.

FRIEDMAN, U. Netanyahu’s Speech in Congress and the Politics of Clapping. *The Atlantic*, 24 May 2011. Disponível em: <https://www.the-atlantic.com/international/archive/2011/05/netanyahu-addresses-congress/351027/>. Acesso em: 5 jun. 2020.

FRIEDMAN, U. Martin Indyk Explains the Collapse of the Middle East Peace Process. *The Republic*, 3 July 2014. Disponível em: <https://www.theatlantic.com/international/archive/2014/07/indyk-netanyahu-and-abbas-loathe-each-other/373922/>. Acesso em: 6 jun. 2020.

GOLDBERG, J. The Paranoid, Supremacist Roots of the Stabbing Intifada. *The Atlantic*, 16 Oct. 2015. Disponível em: <https://www.theatlantic.com/international/archive/2015/10/the-roots-of-the-palestinian-uprising-against-israel/410944/>. Acesso em: 6 jun. 2020.

GOMES, A. F. Foi o mufti de Jerusalém que sugeriu a “solução final” a Hitler? *O Público*, 22 out. 2015. Disponível em: <https://www.publico.pt/2015/10/22/mundo/noticia/foi-o-mufti-de-jerusalem-que-disse-a-hitler-para-queimar-os-judeus-1712038>. Acesso em: 5 jun. 2020.

GORDON, M. R. Kerry Says Goal Is Mideast Peace Deal within 9 Months. *New York Times*, 30 July 2020. Disponível em: <https://www.nytimes.com/2013/07/31/world/middleeast/kerry-says-goal-is-mideast-peace-deal-within-9-months.html>. Acesso em: 6 jun. 2020.

GOVHARI, N. *The Paradox of Israeli-Palestinian Security: Threat Perceptions and National Security vis-à-vis the Other in Israeli Security Reasoning*. London: ICSR, 2018. Disponível em: https://icsr.info/wp-content/uploads/2018/12/KPMED-Paper_The-Paradox-of-Israeli-Palestinian-Security-Threat-Perceptions-and-National-Security-vis-%C3%A0-vis-the-Other-in-Israeli-Security-Reasoning-1.pdf. Acesso em: 5 jun. 2020.

GRAHAM, D. Donald Trump’s Excellent Abrahamic Adventure. *The Atlantic*, 4 May 2017. Disponível em: <https://www.theatlantic.com/international/archive/2017/05/donald-trumps-excellent-abrahamic-adventure/525429/>. Acesso em: 6 jun. 2020.

GREENBERG, J. After U.N. Vote, Netanyahu Authorizes New Settlements. *Washington Post*, 30 Nov. 2012. Disponível em: https://www.washingtonpost.com/world/middle_east/after-un-vote-netanyahu-authorizes-new-settlements/2012/11/30/f3348052-3b36-11e2-a263-f0ebffed2f15_story.html. Acesso em: 5 jun. 2020.

HELLER, J. Netanyahu Draws “Red Line” on Iran’s Nuclear Program. *Reuter*, 27 Sept. 2012. Disponível em: <https://www.reuters.com/article/us-un-assembly-israel-iran/netanyahu-draws-red-line-on-irans-nuclear-program-idUSBRE88QOGI20120928>. Acesso em: 6 jun. 2020.

HOFFMAN, R. Israel’s Foreign Policy under Benjamin Netanyahu. *Foreign Policy Research Institute*, 29 July 2019. Disponível em: <https://www.fpri.org/article/2019/07/28434/>. Acesso em: 6 jun. 2020.

HOLMES, O.; BORGER, J. Nuclear Deal: Netanyahu Accuses Iran of Cheating on Agreement. *The Guardian*, 30 Apr. 2018. Disponível em: <https://www.theguardian.com/world/2018/apr/30/netanyahu-accuses-iran-cheating-nuclear-deal>. Acesso em: 6 jun. 2020.

IGNATIUS, D. Is Israel Preparing to Attack Iran. *The Washington Post*, 2 Feb. 2012. Disponível em: https://www.washingtonpost.com/opinions/is-israel-preparing-to-attack-iran/2012/02/02/gIQANjfTkQ_story.html. Acesso em: 6 jun. 2020.

ISRAEL. *Basic Law*: Israel – The Nations State of Jewish People. Knesset, 2018. Disponível em: <https://knesset.gov.il/laws/special/eng/BasicLawNationState.pdf>. Acesso em: 6 jun. 2020.

JILANI, Z. Hillary Clinton Wasn't Always This One-Sided on Israel. *The Intercept*, 17 May 2016. Disponível em: <https://theintercept.com/2016/05/17/hillary-clinton-wasnt-always-this-one-sided-on-israel/>. Acesso em: 6 jun. 2020.

KERSHNER, I. Israeli Cabinet Approves Nationality Bill. *The New York Times*, 23 Nov. 2014. Disponível em: <https://www.nytimes.com/2014/11/24/world/middleeast/israeli-cabinet-backs-nationality-bill-that-risks-wider-rift-with-arab-minority.html>. Acesso em: 6 jun. 2020.

LANDLER, M. Trump Abandons Iran Nuclear Deal He Long Scorned. *The New York Times*, 8 May 2018. Disponível em: <https://www.nytimes.com/2018/05/08/world/middleeast/trump-iran-nuclear-deal.html>. Acesso em: 6 jun. 2020.

LESLIE, J. Netanyahu's Populism: An Overlooked Explanation for Israeli Foreign Policy. *SAIS Review of International Affairs*, v. 37, n. 1, p. 75-82, 2017.

LEVY, D. Netanyahu Won't Attack Iran. *Foreign Policy*, 3 Mar. 2012. Disponível em: <https://foreignpolicy.com/2012/03/02/netanyahu-wont-attack-iran/>. Acesso em: 6 jun. 2020.

MACARTHY, R. Right Unites to Put Netanyahu on Course to Become Israeli PM. *The Guardian*, 19 Feb. 2009. Disponível em: <https://www.theguardian.com/world/2009/feb/19/netanyahu-israel-election-prime-minister#main-content>. Acesso em: 4 jun. 2020.

MACKEY, R. Netanyahu's 'Bibi-Sitter' Ad Draws Praise from U.S. Conservatives. *The New York Times*, 7 Feb. 2015. Disponível em: <https://www.nytimes.com/2015/02/07/world/middleeast/netanyahus-bibi-sitter-ad-draws-praise-from-us-conservatives.html>. Acesso em: 6 jun. 2020.

MCGREAL, C.; MCCARTHY, R. Obama: Halt to New Israeli Settlements Is in America's Security Interests. *The Guardian*, 29 May 2009. Disponível em: <https://www.theguardian.com/world/2009/may/28/barack-obama-jewish-settlements-israel-palestine-relations>. Acesso em: 4 jun. 2020.

MILLER, D. The Mystery of Evangelical Trump Support? *Constellations*, v. 26, p. 43-58, 2019. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/action/showCitFormats?doi=10.1111%2F1467-8675.12351>. Acesso em: 6 jun. 2020.

MÜLER, J.-W. *What Is Populism?* Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 2016.

NETANYAHU, B. Address by PM Netanyahu at Bar-Ilan University. *Israel Ministry of Foreign*, 14 June 2009a. Disponível em: https://mfa.gov.il/mfa/pressroom/2009/pages/address_pm_netanyahu_bar-ilan_university_14-jun-2009.aspx. Acesso em: 6 jun. 2020.

NETANYAHU, B. Remarks by PM Netanyahu and US President Obama. *Israel Ministry of Foreign*, 18 May 2009b. Disponível em: https://mfa.gov.il/mfa/pressroom/2009/pages/pm_netanyahu_meets_us_pres_obama_18-may-2009.aspx. Acesso em: 6 jun. 2020.

NETANYAHU, B. Speech by PM Netanyahu to a Joint Meeting of the U.S. Congress. *Israel Ministry of Foreign*, 24 May 2011. Disponível em: https://mfa.gov.il/mfa/pressroom/2011/pages/speech_pm_netanyahu_us-congress_24-may-2011.aspx. Acesso em: 5 jun. 2011.

O VERBO. Evangélico, presidente eleito promete acabar com a corrupção. *O Verbo*, 26 out. 2015. Disponível em: <https://overbo.news/jimmy-morales-acabar-corrupcao-guatemala/>. Acesso em: 6 jun. 2020.

OBAMA, B. Remarks by the President at Cairo University. *The White House*, 3 Apr. 2009. Disponível em: <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/remarks-president-cairo-university-6-04-09>. Acesso em: 6 jun. 2020.

OBAMA, B. Remarks by the President on the Middle East and North Africa. *The White House*, 19 May 2011. Disponível em: <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2011/05/19/remarks-president-middle-east-and-north-africa%20>. Acesso em: 6 jun. 2020.

PBS FRONTLINE. *Netanyahu at War*. 2016. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=7W-xxpXzAC0>. Acesso em: 5 jun. 2020.

PELEG, I. Up for Debate: Israeli Elections. *Middle East Institute*, 19 Sept. 2019. Disponível em: <https://www.mei.edu/publications/debate-israeli-elections>. Acesso em: 5 jun. 2020.

PFEFFER, A. *Bibi: The Turbulent Life and Times of Benjamin Netanyahu*. London: Huest & Company, 2018.

PORTER, G. Israel's Construction of Iran as an Existential Threat. *Journal of Palestine Studies*, v. 45, n. 1, p. 43-62, 2015.

ROMO, V. Trump Formally Recognizes Israeli Sovereignty Over Golan Heights. *NPR*, 25 Mar. 2019. Disponível em: <https://www.npr.org/2019/03/25/706588932/trump-formally-recognizes-israeli-sovereignty-over-golan-heights>. Acesso em: 5 jun. 2020.

RUDOLPH, T. Populist Anger, Donald Trump, and the 2016 Election. *Journal of Elections, Public Opinion and Parties*, 22 Feb. 2019.

SALACANIN, S. Behind Israel's Love Affair with Latin America. *Gulf News*, 31 Dec. 2018. Disponível em: <https://gulfnews.com/world/mena/behind-israels-love-affair-with-latin-america-1.61185289>. Acesso em: 5 jun. 2020.

SANZ, J. C. Salvini adere à aliança de Netanyahu com o nacionalismo populista europeu. *El País*, 12 dez. 2018. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2018/12/12/internacional/1544575469_485740.html. Acesso em: 5 jun. 2020.

SHALOM, Z. *Israel, the United States, and the Struggle over the Settlement Construction Freeze, 2009-2010*. Tel Aviv: Institute for National Security Studies, 2017. Disponível em: <https://css.ethz.ch/content/dam/ethz/special-interest/gess/cis/center-for-securities-studies/resources/docs/INSS-ObamaBookENG.pdf>. Acesso em: 6 jun. 2020.

SHERWOOD, H. Binyamin Netanyahu Gambles on Mitt Romney victory. *The Guardian*, 2 Sept. 2012. Disponível em: <https://www.theguardian.com/world/2012/sep/20/binyamin-netanyahu-gambles-on-mitt-romney>. Acesso em: 6 jun. 2020.

SHLAIM, A. *A muralha de ferro: Israel e o mundo árabe*. Rio de Janeiro: Fissus, 2009.

THE WHITE HOUSE. *National Security Strategy of the USA*. Washington, DC: The White House, 2017. Disponível em: <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>. Acesso em: 6 jun. 2020.

TIBON, A. Warsaw Summit Will Test U.S. Gamble on Israeli-Arab Pact Against Iran. *Haaretz*, 13 Feb. 2019. Disponível em: <https://www.haaretz.com/us-news/.premium-warsaw-summit-will-test-u-s-gamble-on-israeli-arab-pact-against-iran-1.6932889>. Acesso: 6 jun. 2020.

TIMMONS, H. The Billionaires, Lobbyists, and Christian Extremists Behind Trump's Jerusalem Move. *Quartz*, 7 Dec. 2017. Disponível em: <https://>

qz.com/1148673/trumps-jerusalem-move-is-backed-by-billionaires-lobbyists-and-evangelicals/. Acesso em: 6 jun. 2020.

TREW, B. Israel's Netanyahu Criticised for Wooing Hungary's Far-Right Prime Minister Orbán. *The Independent*, 19 July 2018. Disponível em: <https://www.independent.co.uk/news/world/middle-east/netanyahu-orb-n-israel-welcome-hungary-prime-minister-antisemitism-a8454866.html>. Acesso em: 6 jun. 2020.

UNITED NATIONS. *General Assembly Overwhelmingly Adopts Resolution Asking Nations Not to Locate Diplomatic Missions in Jerusalem*. Assembleia Geral, 21 Dec. 2017. Disponível em: <https://www.un.org/press/en/2017/gal1995.doc.htm>. Acesso em: 6 jun. 2020.

WALKER, T. Netanyahu Visit Historic – and Potentially Fraught – for Australia. *The Conversation*, 16 Feb. 2017. Disponível em: <https://theconversation.com/netanyahu-visit-historic-and-potentially-fraught-for-australia-73190>. Acesso em: 6 jun. 2020.

WILLIAMS, D. Israeli Joy, Palestinian Fury over U.S. Embassy Launch in Jerusalem. *Reuters*, 14 May 2018. Disponível em: <https://www.reuters.com/article/us-israel-usa/united-states-opens-its-israeli-embassy-in-jerusalem-idUSKCN1IF1Q7>. Acesso em: 6 jun. 2020.

WILLIAMS, I. Obama Will Rue His Lack of Principle on Palestine's Unesco Membership. *The Guardian*, 1 Nov. 2011. Disponível em: <https://www.theguardian.com/commentisfree/cifamerica/2011/nov/01/obama-palestine-unesco-membership>. Acesso em: 6 jun. 2020.

WILLIAMS, J. Obama Just Took a Parting Shot at Israel – and Trump – at the UN. *Vox*, 23 Dec. 2016. Disponível em: <https://www.vox.com/world/2016/12/23/14071550/united-nations-vote-israeli-settlements-obama-trump>. Acesso em: 6 jun. 2020.

10. NOTAS ANALÍTICAS SOBRE O ENGAJAMENTO ESTRATÉGICO DOS EUA NO ORIENTE MÉDIO:

**Irã, Turquia e a
segurança regional**

Hussein Kalout

O Oriente Médio é uma região complexa e certamente não se presta a ser analisada sob um prisma unidimensional. São várias equações geoestratégicas e matizes que não cabem em um único tabuleiro. No fundo, o xadrez regional é compartimentado em múltiplos microtabuleiros onde os jogos acontecem de forma simultânea, funcionando em diferentes velocidades e obedecendo a racionalidades decisórias bem específicas. No entanto, esses jogos, apesar de sua lógica própria, acabam tendo influência e impacto recíprocos.

Desde o fim da Segunda Guerra Mundial, os Estados Unidos tornaram-se um dos principais baluartes na construção de uma nova ordem política no Oriente Médio. A queda da URSS e o

subsequente fim da Guerra Fria acabaram ungindo os EUA à posição de contendor exclusivo da arquitetura securitária médio-oriental. O retorno da Rússia ao teatro político da região com o objetivo de preservar o regime sírio no poder recolocou Moscou como um importante *player* nos assuntos securitários do Levante. Washington assistiu, ainda, à emergência do poder da Turquia e do Irã no contexto regional. O objetivo deste capítulo será dedicado a lançar um olhar sobre a diplomacia americana junto a essas duas potências regionais ao largo da última década.

Irã e a segurança regional

Em vista do assassinato do major-general Qassim Suleimani, os Estados Unidos decidiram renunciar à lógica que governa sua rivalidade com o regime iraniano desde 1979. Embora o presidente Donald Trump negue querer um confronto direto com Teerã, suas decisões políticas elevaram drasticamente as tensões entre os dois países.

O Irã estava na vanguarda do jogo, e sua estratégia de construir e integrar o “Eixo da Resistência”, que une um arco de alianças entre Irã, Iraque, Síria, Líbano e outros importantes movimentos geopolíticos da região, vinha se consolidando estrategicamente com conquistas relevantes – especialmente após a intervenção da Rússia na Síria (SAAD, 2019).

Do ponto de vista do Irã e de seus aliados, o assassinato de Suleimani não constitui apenas um cruzamento de linhas vermelhas, mas a destruição total delas. A partir de agora, será difícil prever com quais parâmetros e critérios essas linhas serão redesenhadas. Uma situação caótica de “vale tudo” no Oriente Médio seria suicida para todos os atores envolvidos e impactaria outras regiões do mundo (KALOUT, 2020).

Preocupados com a deterioração de seu poder no Oriente Médio e cientes da irreversibilidade multifacetada de sua influência

minguante na arena iraquiana, os Estados Unidos também optaram pela estratégia de eliminar Suleimani como um gatilho para reformular a dinâmica do poder dissuasivo que o Irã havia alcançado. A mensagem que Washington deseja enviar com a eliminação de Suleimani é que existem novas regras para o processo de dissuasão – regras em que o verdadeiro poder da dissuasão é estabelecido unilateralmente pelo ator mais forte.

No entanto, o pano de fundo da decisão de eliminar uma figura da importância de Suleimani é mais complexo e profundo do que parece. No cálculo de Washington, havia duas opções em cima da mesa: uma era “ruim” e a outra, “pior”. A opção “ruim” seria simplesmente entregar o Iraque ao Irã – um resultado que não parece mais evitável. A alternativa “pior” foi eliminar Suleimani – uma ação que desestabilizaria a dinâmica existente e tornaria a situação geral menos previsível – e com sublevações populares no Iraque em apoio à aliança com Teerã (KALOUT, 2020).

Mais do que um mero general, Suleimani era o guardião da segurança nacional iraniana e o principal estrategista do projeto regional de construção de poder do país no Oriente Médio. Dos dois mecanismos que governam o funcionamento do Estado iraniano – o aparato burocrático do governo e as instituições ‘revolucionárias’ – Suleimani foi, na hierarquia do regime, por muitos relatos, talvez o segundo homem mais importante logo atrás do líder supremo, aiatolá Ali Khamenei. Suleimani era visto como figura transcendental e uma liderança indiscutível naquilo que tocava à segurança nacional do Estado iraniano – espécie de “príncipe herdeiro” da guarda revolucionária. A sua habilidade lhe permitia navegar pelos quatro pilares que compõem a estrutura interna de poder do Estado iraniano: teocratas, militares, moderados e reformistas. Combinado com sua imensa popularidade, isso fez de Suleimani uma verdadeira força a ser reconhecida dentro da política doméstica iraniana.

Para Teerã, forçar a saída americana do Iraque passou a ser uma estratégia vital para os seus interesses securitários no teatro geoestratégico regional. Esse, no fundo, tem sido o objetivo central do regime iraniano desde que logrou preservar o regime na Síria e seu espectro de alianças no Levante. Elevar a pressão via as Forças de Mobilização Popular é parte tática importante para tornar insustentável a presença das Forças Armadas dos EUA no Iraque – repete-se em escala e proporções distinta a estratégia do Talibã no Afeganistão. A manifestação popular realizada ainda em janeiro de 2020, com quase um milhão de pessoas nas ruas, solicitando a saída dos EUA do território iraquiano, é apenas o primeiro sinal da ponta do iceberg. Pode-se argumentar que perder Suleimani para assumir o controle total do Iraque seria um sacrifício doloroso, porém, admissível, da perspectiva dos interesses estratégicos do Irã.

Uma diferente gramática securitária e política irá presidir a nova etapa de confrontação entre iranianos e americanos. Em coordenação com Teerã, o Parlamento iraquiano votou positivamente em favor da moção que disciplina – da perspectiva legal – a retirada das tropas americanas do país. Tal fato, no fundo, já era pretendido por Suleimani visto que, em sua perspectiva, amalgamar e fortalecer o “Eixo da Resistência” dependia, em boa medida, da saída do Exército dos EUA do Iraque (MABON, 2018).

Os iranianos queriam tornar ilegal a presença contínua das forças americanas no Iraque. Essa presença foi permitida pelo acordo assinado entre os governos dos EUA e do Iraque durante o governo Bush. Com a revogação da validade do acordo no Parlamento iraquiano, a condição formal das Forças Armadas dos EUA no país será a de uma força estrangeira ocupante se os Estados Unidos se recusarem a sair, e tal recusa já foi sinalizada. Esse sinal veio através de uma declaração emitida pela porta-voz do Departamento de Estado, Morgan Ortagus, em 10 de janeiro de 2020. “Nesse momento, qualquer delegação [dos EUA] enviada

ao Iraque se dedicava a discutir a melhor forma de se comprometer com nossa parceria estratégica – não discutir a retirada de tropas”, afirmou. Esse resultado tenderia a legitimar os ataques às bases americanas no Iraque, realizados pelas Forças de Mobilização Popular – um conglomerado de vários grupos paramilitares que operam no Iraque, que a Força Quds de Suleimani ajudou a moldar. O objetivo desse projeto em particular era formar uma “força militar paralela” impenetrável, semi-independente do sistema político iraquiano e de suas associações externas com a Europa e os Estados Unidos.

Para o Irã, as implicações dessa situação, apesar de múltiplas diferenças internas, provavelmente unirão o país. O regime aproximará fileiras. O poder e a legitimidade das forças reformistas e pró-abertura no Irã diminuirão. Se os moderados tivessem prevalecido sobre os radicais no passado recente e conseguido avançar nas negociações nucleares, as coisas poderiam ter sido diferentes, mas qualquer esperança remanescente de um novo acordo nuclear parece irreal face à conjuntura política e, em particular, ao largo do governo Trump.

A região levará tempo até se adaptar a uma nova ordem de segurança. No entanto, uma coisa parece certa: a eliminação de Suleimani reerguerá o incontido ímpeto da Guarda Revolucionária de acelerar a retomada de seu projeto nuclear e logo de sua política armamentista.

Turquia e suas aspirações neo-otomanas

A Turquia se encontra em um momento crucial de sua história contemporânea. A política exterior do presidente Recep Tayyip Erdoğan, inspirada por orientações neo-otomanas de corte religioso, vem alterando os contornos da inserção do país no compasso regional. O fio condutor de sua estratégia regional

e internacional visa resgatar nada menos do que o passado áureo do império otomano (WASTNIDGE, 2019).

Um dos exemplos que secunda essa visão é o seu desejo de reerguer a influência turca ao leste do mediterrâneo – no Levante. A ativa participação turca no conflito sírio, a sua aproximação do Hamas, na Faixa de Gaza, e o apoio a agremiações islamistas no Líbano são componentes dessa estratégia. Contudo, a permanência do regime de Bashar Al-Assad no poder na Síria impactou os planos de Erdoğan de vir a exercer maior influência na região do Levante (KÖSEBALABAN, 2020).

Ademais, a intervenção turca em assuntos internos no Egito e o apoio à Irmandade Muçulmana fraturaram as relações com os militares egípcios e com o presidente do Egito Abdel Fatah Al-Sissi. Ainda, o *erdoganismo* afastou a Turquia da Arábia Saudita face à acirrada disputa pela exportação de seu modelo ideológico de governança islâmica, seja no mundo árabe ou muçulmano. É importante lembrar que o AKP (Partido da Justiça e Desenvolvimento), partido de Erdoğan, é atualmente o braço mais bem estruturado da Irmandade Muçulmana (WASTNIDGE, 2019).

A política exterior “neo-otomana” de Erdoğan e seu espectro de atuação – no âmbito do concerto europeu, médio-oriental, asiático-central, ou, ainda, no contexto do mundo muçulmano – vêm impondo ao país crescentes desafios políticos e estratégicos (AHMADIAN; MOHSENI, 2019).

É nesse contexto do Oriente Médio que devemos situar a operação militar da Turquia contra os curdos ao longo da fronteira norte da Síria. Se, por um lado, a Turquia é oponente do regime sírio de Bashar Al-Assad, por outro, Ancara e Damasco possuem interesses confluentes na contenção do nacionalismo curdo. A animosidade entre EUA e Turquia sobre a “questão curda” tem sido fenômeno recorrente, precipuamente, desde a deposição de Saddam Hussein do poder, no Iraque (KÖSEBALABAN, 2020).

O ceticismo da Turquia em relação ao relacionamento EUA-Curdo começou com a invasão do Iraque em 2003 pelos EUA. Sob o presidente Bush e o presidente Obama, os EUA trabalharam sistematicamente para ajudar a consolidar a autonomia dos curdos iraquianos. Erbil, capital da região autônoma do Curdistão iraquiano, tornou-se uma base vital para os interesses dos EUA no Oriente Médio. Além dos recursos energéticos da região, os EUA se interessaram em investir em infraestrutura, desenvolvimento econômico e consolidação do poder militar autônomo das Forças Peshmerga curdas. Tudo isso, por sua vez, ajudaria os curdos iraquianos a manter um maior grau de independência de Bagdá. O apoio declarado de Washington, em 2017, ao referendo de independência para a totalidade do Curdistão iraquiano uniu adversários históricos no Oriente Médio, notadamente, Turquia, Síria e o governo central do Iraque (KÖSEBALABAN, 2020).

No entanto, o separatismo étnico como o dos curdos sempre foi reprimido no Oriente Médio moderno. De Bagdá a Ancara, o nacionalismo curdo há muito é visto como uma ameaça à integridade territorial e à segurança nacional dos países da região. Portanto, não é do interesse de turcos, sírios, iraquianos, iranianos ou russos fortalecer movimentos políticos de grupos étnicos minoritários, especialmente se esses movimentos forem apoiados pelos EUA ou por seus aliados europeus.

Da perspectiva de Ancara, é preferível que o regime sírio reafirme o controle sobre as fronteiras que dividem a Síria e a Turquia com as bênçãos e assistência da Rússia do que ver o fortalecimento do nacionalismo curdo na linha imediata de sua fronteira (SALLOUKH, 2017). A possível consolidação de um “Curdistão sírio” compeliu Ancara a exercer uma pressão diplomática sobre a Casa Branca. A opção dada ao governo de Donald Trump foi a Turquia ou os curdos. Se eles escolhessem o último, os EUA perderiam seu segundo aliado não árabe na região desde a Revolução Iraniana de 1979.

Do ponto de vista de Ancara, ambas as opções não poderiam ser acomodadas dentro da mesma equação geopolítica. Apesar de qualquer avaliação moral ou ética, o que prevaleceu na decisão de Trump foi simplesmente o princípio da *Realpolitik*.

O sacrifício curdo na luta contra o Estado Islâmico (ISIS) não foi sopesado por Washington no momento de retirar suas tropas militares das áreas curdas no Norte e ao Leste da Síria. Enquanto para os curdos a aliança com os EUA fora vital para os seus objetivos nacionalistas e de autodeterminação, para o governo Trump foi apenas uma repactuação estratégico-regional com Ancara.

As ameaças do governo Trump de impor sanções unilaterais contra a Turquia diante da operação militar contra as forças curdas não passaram de retórica vazia. As ações retaliatórias dos EUA foram paliativas e sem impactos reais e efetivos sobre Ancara.

A lição que fica desse processo é que, no teatro geoestratégico do Oriente Médio, o respeito ao direito internacional nunca foi objeto central da diplomacia e, sobretudo, na política de segurança das potências regionais e internacionais (MOHSENI; KALOUT, 2019).

Por fim, a decisão do governo Trump pode ter danificado a imagem dos EUA na região e exposto a credibilidade do aparato de inteligência americano com parceiros regionais. Porém, argumenta-se que, no longo prazo, a medida de Washington se prestou a preservar a aliança dos EUA com a Turquia, resguardando a segurança europeia, garantindo a coesão da OTAN e impedindo que a Turquia se aproxime por completo da esfera de influência da Rússia.

Considerações finais

Uma das figuras mais emblemáticas da formulação da política exterior dos EUA para o Oriente Médio foi, indubitavelmente, o

ex-secretário de Estado dos EUA, Henry Kissinger. O seu modo de fazer diplomacia moldou a geometria de diversos conflitos no contexto regional.

Ao assumir, em 1969, o posto de conselheiro de Segurança Nacional do governo de Richard Nixon, o maior desafio de Henry Kissinger residia em esboçar uma estratégia que fosse capaz de equilibrar os interesses de Washington no Oriente Médio balizados, por um lado, pela preservação do diálogo com as principais potências regionais (Egito, Turquia, Irã e Arábia Saudita) e, por outro lado, pela defesa dos interesses de Israel. Além disso, a estratégia de Kissinger deveria impedir o alinhamento do maior número possível de países médio-orientais ao eixo soviético (KISSINGER, 2013).

Contudo, Kissinger tinha clareza da complexidade sobre as quais deveriam ser traçadas as linhas estratégicas da política externa americana para lidar com o elevado nível de tensão árabe-israelense. Por outro lado, o ex-secretário de Estado não sabia como conter o crescente poder de influência da URSS na região com o financiamento de movimentos esquerdistas, da expansão do nacionalismo pan-arabista e da emergência do “Baathismo”. A grande encruzilhada de Kissinger consistia em encontrar o ponto de equilíbrio que pudesse preservar os difusos interesses geopolíticos norte-americanos no Oriente Médio (KISSINGER, 2011).

O que o Kissinger buscava era, de fato, a constituição de uma doutrina política que norteasse todas as linhas mestras do conflito árabe-israelense a partir da perspectiva de Washington, de forma a reservar aos EUA o controle exclusivo sobre quaisquer episódios de caráter militar, econômico ou político.

A “doutrina kissingeriana” para o Oriente Médio, ao fim, foi erigida sobre três pilares estruturais que acabaram se transformando na amálgama da política externa dos Estados Unidos para o Oriente Médio desde meados da década de 1970. Os pontos cardeais dessa doutrina foram sublinhados sobre os seguintes eixos:

1. Domínio e controle dos recursos energéticos da região;
2. Defesa e segurança do Estado de Israel;
3. Contenção e enfraquecimento dos nacionalismos árabe e islâmico.

No fundo, os delineamentos dessa doutrina favoreceram o Estado de Israel e salvaguardaram, especificamente, os interesses do Egito. É importante sublinhar, contudo, que o norte dessa política foi responsável por dois notórios efeitos: primeiro servir como escudo para neutralizar futuras operações como as que resultaram na Crise do Petróleo de 1973, imposta pelos países árabes; *a posteriori*, ao influenciar os alicerces dos acordos de paz de Camp David, mediados sob os auspícios do presidente norte-americano, Jimmy Carter, em 17 de setembro de 1978. O movimento de Kissinger na direção de acordo de paz entre Egito e Israel foi vital para a paz e para a arquitetura de segurança regional (KISSINGER, 2011). O governo Obama tentou inovar, ao avançar o acordo nuclear entre o P5+1 e o governo iraniano. Buscou efetuar um ajuste na ordem que rege a política regional, preparando os EUA para um processo de transição no Oriente Médio (KALOUT, 2015).

É importante sublinhar que a abordagem da política externa norte-americana para o Oriente Médio nunca se desprende por completo dos dogmas principiológicos talhados por Kissinger. De Richard Nixon a Barack Obama, a diplomacia americana sofreu poucas alterações seja na abordagem diplomática ou no teor de sua substância. Obviamente, como toda estratégia externa, teve que se adaptar ao tempo e às transformações locais e globais. O governo Trump foi um ponto fora da curva (AHMADIAN, 2018).

A política exterior do governo Trump para o Oriente Médio se diferencia das abordagens de todos os seus antecessores e, em particular, *vis-à-vis* a diplomacia para a região executada ao

largo de oito anos pela administração do presidente democrata, Barack Obama.

Após dismantelar o acordo nuclear iraniano, principal conquista diplomática do governo Obama, o presidente americano reestabeleceu a política de sanções unilaterais contra o Irã. A conduta do governo Trump não foi apenas vista como deletéria ao espírito do regime de não proliferação nuclear, mas, em particular, uma desfeita a seus aliados que haviam subscrito o entendimento entre o P5+1 – as cinco potências mundiais (EUA, China, Rússia, França e Reino Unido) e a Alemanha (AHMA-DIAN, 2018).

Ato contínuo, o mandatário americano quebrou a tradição que guiava a política exterior dos EUA ao determinar a instalação, *de facto*, da embaixada americana, em Jerusalém, desencadeando controvérsia no âmbito do Congresso e do Departamento de Estado, e isso sem mencionar o despertar de reticências no contexto regional.

É importante realçar que os entendimentos costurados pelo presidente americano entre as pequenas monarquias do Golfo e o Estado de Israel têm mais a ver com a capitalização política de Trump, no contexto de sua tentativa de reeleição, junto à base eleitoral evangélica nos estados do Sul e do meio Oeste americanos do que efetivamente com a paz na região.

As conquistas táticas conjunturais extraídas do teatro geoestratégico médio-oriental pela política exterior do governo Trump não buscaram, necessariamente, benefício direto para a segurança nacional dos EUA. O mandatário americano orientou a atuação de sua diplomacia para a região focada naquilo que agregava poder eleitoral ao seu projeto político e vantagem econômica para si e para o arco de alianças empresariais que o cerca.

A estratégica trumpista de “pressão máxima” contra Irã, Síria e Hezbollah alcançou mais resultados táticos do que estratégicos. É fundamental ter em conta que os paradigmas estratégicos que nortearam a diplomacia americana durante o governo

Obama-Biden e que comandaram o processo decisório de avançar em direção às negociações diplomáticas para a desnuclearização do regime iraniano estão umbilicalmente vinculados à modulação de uma nova ordem securitária regional no Oriente Médio. Essa nova moldura possui um sentido mais conexo aos pilares da própria doutrina de Kissinger do que o reverso.

Contudo, a retomada da pauta nuclear iraniana sob a égide de um governo democrata, no período entre 2021 e 2024, terá de encontrar o ponto de equilíbrio para lidar com as expectativas de sauditas e israelenses. Se a estratégia de retomada do diálogo com Teerã for bem-sucedida, o segundo estágio será o de reduzir os pontos de inflexão entre sauditas e iranianos e, a seguir, avançar na tentativa de desmilitarização gradual dos atores não estatais no Levante e no Golfo. Da perspectiva da coalizão presidencial Biden-Harris, assim como foi durante a era Obama, o Irã tende a ser o ponto de partida e chave principal para a solução dos grandes entraves regionais – seja no Iraque, na Síria, no Iêmen ou no Líbano. Ademais, a inércia do governo Trump, com o ascendente poder da Turquia de Erdoğan na região e, conseqüentemente, a subjugação dos curdos, pode vir a ser revista por uma renovada política exterior americana na região.

Por fim, um acerto de paz israelo-palestino depende de como avançariam todas essas variáveis no campo real da geopolítica. O tal “acordo do século”, proposto pela administração Trump, precisa ser refeito para ter aderência.

O Oriente Médio, no futuro, pode não ter o mesmo valor estratégico que teve para os EUA no pós-Segunda Guerra. O novo governo de Joe Biden pode enfrentar a responsabilidade de ter que preparar esse processo de transição, já que o centro gravitacional das relações internacionais se deslocou para a Ásia. O Oriente Médio já não figura como uma prioridade incontestada no mapa geoestratégico dos EUA. Essa página pode estar prestes a ser virada.

Referências

- AHMADIAN, H. Iran and Saudi Arabia in the Age of Trump. *Survival*, v. 60, n. 2, p. 133-150, 2018.
- AHMADIAN, H.; MOHSENI, P. Iran's Syria Strategy: The Evolution of Deterrence. *International Affairs*, v. 95, n. 2, p. 341-364, 2019.
- KALOUT, H. The Dynamics of Hezbollah-Israel Mutual Deterrence and Reshaping the Rules of the Game. In: MOHSENI, P. (ed.). *Tipping the Balance: Implications of the Iran Nuclear Deal on Israeli Security* (The Iran Project). Cambridge, MA: Belfer Center for Science and International Affairs, Harvard Kennedy School, 2015.
- KALOUT, H. Reshaping the Rules of the US-Iran Rivalry. *The National Interest Review*, 3 Mar. 2020. Disponível em: <https://nationalinterest.org/blog/middle-east-watch/reshaping-rules-us-iran-rivalry-129317>. Acesso em: 25 nov. 2020.
- KISSINGER, H. *Years of Upheaval*. New York: Simon & Schuster Trade Paperbacks, 2011.
- KISSINGER, H. *Henry Kissinger the Complete Memoirs*. Riverside: Simon & Schuster, 2013.
- KÖSEBALABAN, H. Transformation of Turkish Foreign Policy Toward Syria: The Return of Securitization. *Middle East Critique*, v. 29, n. 3, p. 335-344, 2020.
- MABON, S. Muting the Trumpets of Sabotage: Saudi Arabia, the US and the Quest to Securitise Iran. *British Journal of Middle Eastern Studies*, v. 45, n. 5, p. 742-759, 2018.
- MOHSENI, P.; KALOUT, H. Iran's Axis of Resistance Rises. *Foreign Affairs*, 14 Aug. 2019.
- SAAD, A. Challenging the Sponsor-Proxy Model: The Iran-Hizbullah Relationship. *Global Discourse*, v. 9, n. 4, p. 627-650, 2019.
- SALLOUKH, B. F. The Syrian War: Spillover Effects on Lebanon. *Middle East Policy*, v. 24, n. 1, p. 62-78, 2017.
- WASTNIDGE, E. Imperial Grandeur and Selective Memory: Re-Assessing Neo-Ottomanism in Turkish Foreign and Domestic Politics. *Middle East Critique*, v. 28, n. 1, p. 7-28, 2019. Doi: 10.1080/19436149.2018.1549232.

11. CONSELHO DE COOPERAÇÃO DO GOLFO E POLÍTICA AUTORITÁRIA DE PROTEÇÃO:

a busca por um resultado
explicativo durante
a Primavera Árabe

*João Paulo Ferraz Oliveira
Dawisson Belém Lopes*

Primavera Árabe e o Conselho de Cooperação do Golfo: proteção autoritária como política

Os eventos que transformaram as estruturas políticas do Oriente Médio não estavam nas intenções do inspetor provincial da Tunísia, Sidi Bouzid, quando confiscou o vendedor de vegetais, Mohammed Bouazizi, devido à falta de licença para a venda de seus produtos. A corrupção rotineira da burocracia tunisiana se associava a uma lógica clientelística, caracterizada pela necessidade de pessoas influentes nas estruturas de governo, ou imensas quantias de dinheiro para obtenção de privilégios, incluindo licenças para comercialização de produtos. O sentimento de humilhação e a incapacidade de ação devido ao

corrupto estado de coisas levaram Bouazizi à sua autoimolação, entre as multidões, em frente ao prédio do governo local, lançando alicerces simbólicos para um dos movimentos políticos mais contundentes no século XXI (OLIVEIRA, 2013b).

A Primavera Árabe foi um evento de grandes proporções que, no contexto árabe, compartilha semelhanças com os protestos de 1848, relacionados aos aumentos inflacionários e ao alto desemprego, e de 1989, contra a corrupção e indiferença dos governos às circunstâncias sociais da população (GOLDSTONE, 2011). Entretanto, A Primavera Árabe de 2010 têm suas particularidades. Primeiro, ela descortina a falta de resiliência de alguns regimes antes considerados irremovíveis. Segundo, a mobilização política iniciara sem líderes fixos e ideologia definida (YADLIN, 2012; GOLDSTONE, 2011). Terceiro, o movimento apresentou uma forte participação das redes sociais e da mídia, dando um caráter transnacional ao contexto (YADLIN, 2012). E, finalmente, os protestos apresentaram demandas convergentes em torno das reformas democráticas e palavras como justiça (*adalah*), liberdade (*hurriyat*), dignidade (*karamah*) e respeito (*ihitiram*) (ROSINY, 2012; ANDERSON, 2011; ARAS; FALK, 2015; OLIVEIRA, 2013b; BELÉM LOPES; OLIVEIRA, 2013).

Diante das revoltas, o sucesso da retirada dos autocratas no poder ocorreu, primeiro, através de uma massiva coordenação dos movimentos populares em favor da retirada da elite política, militar e econômica dos antigos regimes – como nos casos da Tunísia, Egito e na Líbia. E, segundo, por força da intervenção de organizações internacionais globais e regionais, que ofereceram apoio político-militar em favor da deslegitimação de autocratas no poder. A combinação de fatores domésticos e internacionais apresentou diferentes desdobramentos para os diferentes países em transformação, desde a retirada de autocratas por transições democráticas à luta armada, destruição da provisão estatal de

políticas públicas, imigração e mortes de civis (BELÉM LOPES; OLIVEIRA, 2013).

Ao contrário das previsões de alguns estudiosos, não houve mudança relevante nas estruturas autoritárias de outros Estados da região, principalmente no Golfo Pérsico (GUZANSKY, 2012; BELÉM LOPES; OLIVEIRA, 2013). Os membros do Conselho de Cooperação do Golfo (CCG) – Bahrein, Kuwait, Omã, Catar, Arábia Saudita e Emirados Árabes Unidos – tiveram que lidar com a mobilização real ou potencial contra seus respectivos governos e com a radicalização de suas comunidades xiitas. Para muitos estudiosos, o chamado “excepcionalismo autoritário no Golfo Pérsico” (YOM; GAUSE III, 2012) seria resultado da atuação de forças culturais e institucionais, uma baseada no tribalismo e na legitimidade pela religião, e outra baseada no controle institucional do Estado por “compra de lealdade” da população pelas elites, respectivamente (OWEN, 1992).

Yom e Gause III (2012) argumentam que existem redes de lealdade em vários níveis que ajudam a manter regimes sustentáveis e legítimos. Tal estratégia possibilita às elites uma contenção de movimentos opositores e o apoio à validação do regime como um todo. Para esse fim, o fomento de redes de patronagem, oriundas da distribuição de bilhões de dólares, e o aumento de doações pessoais para todos os cidadãos facilitam a construção de um bem-estar social, capaz de conter insurreições (YOM; GAUSE III, 2012; BECK; HÜSER, 2012; OLIVEIRA, 2013b).

No entanto, as margens de contenção do Golfo Pérsico não foram tão eficientes quanto pensavam em relação aos protestos. Dos maiores exemplos, o evento que mais chamou a atenção aconteceu no Bahrein. Entre os membros do CCG, a sociedade do Bahrein é a que apresenta maior sectarismo entre xiitas e sunitas, com uma população predominantemente xiita. No Bahrein, os grupos xiitas se dividem em três. O primeiro, formado pelo Al-Baharnah, originalmente do Bahrein, constituído de

peessoas fugidas da repressão de seu ramo do Islã. O segundo, são pessoas fugidas do wahhabismo saudita de Al-Ihsa e Al-Qatif. E o terceiro, são xiitas iranianos, vindos após a Revolução Islâmica Iraniana de 1979. A diferença social entre xiitas e sunitas é significativa, uma vez que o primeiro grupo pertence à classe trabalhadora, enquanto os sunitas, descendentes da família real Al-Khalifa, pertencem à elite política local (AL-MDAIRES, 2002; OLIVEIRA, 2013b).

A partir de 1979, no contexto da Revolução Iraniana, a Frente de Libertação, um grupo reconhecido por seu ramo mais conservador do xiismo, se voltou contra o pensamento sunita hegemônico no Bahrein. Particularmente, o grupo acusou a elite política sunita no poder de não servir à maioria da população (xiita). Em 1979, mais de 70 pessoas do movimento foram presas por tentar aplicar um golpe via assassinato do rei do Bahrein (AL-MDAIRES, 2002). Em 1994, após a Guerra do Golfo, outra grande mobilização aconteceu em favor de mudanças políticas no Bahrein. Nesse contexto, a população nas ruas demandava reformas constitucionais, eleições diretas para conselhos municipais, repatriamento de exilados xiitas, liberdade de prisioneiros políticos e melhoria dos direitos das mulheres. Nesta manifestação, o governo prendeu mais de 5 mil pessoas, incluindo adolescentes e mulheres (AL-MDAIRES, 2002; OLIVEIRA, 2013b). Para conter a possibilidade de mobilização mais contundente, o rei do Bahrein aumentou o número de assentos nos conselhos consultivos municipais de 30 para 40, com a possibilidade de incluir mulheres, um cristão e um cidadão de origem indiana no pleito eleitoral (AL-MDAIRES, 2002; OLIVEIRA, 2013b).

Os desdobramentos da Primavera Árabe estabeleceram questionamentos sobre o fundamento da autoridade política. Consequentemente, o Golfo Pérsico desenvolveria um embate entre manutenção e mudança do *status quo*, cujo “xadrez político” seria pensado pelas ações expansionistas iraniana e pela contenção

sunita. Em outras palavras, a alteração das estruturas de poder nos regimes domésticos seria considerada como uma questão de segurança para toda a elite sunita no Golfo, uma vez que a divisão sunita/xiita se torna uma questão de securitização, e qualquer desacordo com o governo seria considerado uma ação contra a ordem doméstica (FILHO, 2013; MATTAIR, 2007; AYOUB, 2012; COLOMBO, 2012; OLIVEIRA, 2013b).

Diante de uma perspectiva apocalíptica da expansão do xiismo, o monarca Al-Khalifa levou o pedido de assistência ao Conselho de Cooperação pela interferência militar no Bahrein. A situação ganha contornos regionais e internacionais com a ação da Junta de Cooperação do Golfo (CCG) sob o aparato institucional do “Escudo da Península” – Peninsula Shield Force (PSF) em inglês – por meio do auxílio das tropas da Arábia Saudita e dos Emirados Árabes, compostas por cerca de 40 mil soldados, que auxiliam as forças de segurança, contendo os levantes em 14 de março de 2011 (KUGLER *et al.*, 2015; OTTAWAY; MAUSER, 2001; OLIVEIRA, 2013b). Nesse contexto, este capítulo propõe uma pergunta de pesquisa: O que explica a construção bem-sucedida da política de proteção à autocracia na história institucional do CCG, capaz até de mobilizar ações militares no Bahrein?

O argumento principal é que o CCG alcançou um regime de proteção autocrática bem-sucedido porque combinou uma defesa coletiva de legitimidade de governo baseada em sunitas, relacionada à lógica da adequação (*logic of appropriateness*), e uma burocracia centralizada suficientemente capaz de superar problemas de cooperação/coordenação e a criação de um regime de segurança entre autocracias, relacionadas à lógica da efetividade (*logic of effectiveness*). Consequentemente, a capacidade de combinar específicas lógicas de adequação e eficiência ajudou o CCG a manter o *status quo* autoritário regional, em outras palavras, uma política multilateral de proteção às suas autocracias.

No contexto da análise, a ideia relativa a uma ação bem-sucedida está relacionada à capacidade dos membros do CCG de manter suas autocracias. Como demonstrado neste capítulo, essa política de proteção autocrática usou forças militares coordenadas por um acordo multilateral para cessar mobilizações questionadoras do *status quo* e, portanto, a contenção de levantes pode ser considerada uma ação multilateral bem-sucedida em favor do *status quo* autoritário.

Este capítulo enfoca o papel do Conselho de Cooperação do Golfo no contexto da Primavera Árabe e, com essa decisão, pretendemos contribuir com a literatura de Ciência Política sobre alguns aspectos. Primeiro, nos estudos do Oriente Médio e Norte da África (MENA, em inglês), a academia se concentrou nas condições domésticas para explicar a estabilidade ditatorial. Mesmo assim, nesse enfoque doméstico, as análises supervalorizaram o papel do Exército, a estrutura da sociedade, a institucionalização dos atores políticos, o papel das economias e instituições baseadas nas estruturas petrolíferas (economias de enclave) e o papel dos movimentos populares na explicação do “Excepcionalismo Pérsico” (GAUSE III, 2011; OLIVEIRA, 2013b). Trazendo de volta a esfera internacional, afirmamos que o papel das Organizações Intergovernamentais (OIGs) foi uma fonte de explicação para a manutenção da autocracia na região. É claro que não ignoramos o papel de políticas nacionais específicas para manter as autocracias, mas, em nossa opinião, ignorar o papel do CCG nesse processo torna a análise incompleta.

Segundo, de acordo com Burnell e Schlumberger (2010), a literatura de Ciência Política apresentou certa negligência quanto à atenção a fatores internacionais no desenvolvimento de regimes não democráticos em nível nacional, o que significa que algum esforço adicional é necessário para uma análise aprofundada da difusão de valores autoritários, seja por mecanismos de alavancagem (*leverage*) ou ligação (*linkage*). Este capítulo

apresenta uma combinação de condições racionais e normativas para entender os mecanismos de alavancagem e ligação na exportação da autocracia sunita do CCG.

Em terceiro lugar, como Soest (2015) argumentou, há uma parte ausente da literatura de Relações Internacionais (RI) e Ciência Política (CP) que diferencie uma forma deliberada de cooperação entre Estados autoritários e uma colaboração autoritária em geral. Nesse sentido, o capítulo produz uma análise sistemática das OIGs como promotoras da autocracia, cujo principal ator em foco é o Conselho de Cooperação do Golfo no contexto da Primavera Árabe, lançando uma luz sobre as OIGs na lacuna denexo nacional-internacional (PEVEHOUSE, 2005) e suas interações com regimes políticos domésticos.

Reconhecidas a introdução e conclusão como seções, este capítulo divide-se em quatro seções. Dessa forma, a segunda seção discute o uso do método de Rastreamento de Processo Causal (RPC) (Causal Process Tracing, em inglês). Assim, apresentamos todas as premissas do método e do modelo que percorrem o caminho causal para o sucesso do CCG na implementação de políticas de autocracia, defendendo uma abordagem indutiva de entendimento dos mecanismos causais em uma abordagem de resultado explicado. A terceira seção mobiliza tanto o debate da literatura sobre OIGs no processo de políticas de promoção da democracia e da autocracia quanto o núcleo analítico do capítulo. Nas primeiras subseções, o diálogo com a literatura sobre democratização forneceu algumas ideias adequadas sobre como reproduzir mecanismos institucionais em diferentes contextos e diminuir as lacunas da literatura em relação à promoção da autocracia. As subseções finais apresentam a combinação de três mecanismos causais para explicar a ação bem-sucedida do CCG. Portanto, argumenta-se que a lógica da adequação assumida como conflito sunita/xiita e as duas lógicas de eficácia relacionadas à centralização burocrática e aos regimes militares

internacionais produziram mecanismos causais para a política de proteção à autocracia do CCG. Por fim, discutimos, na última seção, a conclusão sobre a especificidade da lógica de adequação e eficácia no caso do CCG e como ela pode contribuir para a literatura sobre promoção da autocracia.

Método de rastreamento de processo: resultado explicativo da política de proteção à autocracia

Este capítulo assume que o CCG foi bem-sucedido, uma vez que é uma instituição multilateral projetada para manter o autoritarismo sunita, na intervenção no Bahrein durante a Primavera Árabe. Nesse sentido, metodologicamente falando, lidamos com um resultado explicativo para um caso singular na história. Assumindo essa singularidade, construímos um modelo explicativo que produz explicação minimamente suficiente em uma perspectiva mecanicista para esse caso singular. Lançando mão de uma abordagem qualitativa, este capítulo utiliza um exame sistemático de evidências selecionadas pelo uso do Rastreamento de Processo Causal (RPC) (COLLIER, 2011; BEACH; PEDERSEN, 2016).

O RPC orienta-se para o entendimento dos mecanismos causais entre causas e resultados (BEACH; PEDERSEN, 2016; BEACH; ROHLFING, 2015). O RPC concentra-se em populações causalmente homogêneas e examina um pequeno número de casos com profundidade suficiente para produzir uma inferência sobre um resultado pretendido (BEACH; ROHLFING, 2015). Segundo Trampusch e Palier (2016), o método de rastreamento de processos trata de mecanismos causais e temporais, o que descapsula a relação de causalidade entre X e Y, nesse sentido, tornando-se um excelente método para capturar a relação de causalidade na ação dos objetos estudados.

O RPC contribui para o objetivo deste capítulo em alguns aspectos. Primeiro, o RPC passa por uma explicitação das causas específicas, apresentando o processo pelo qual as variáveis relevantes têm uma consequência para o resultado pretendido (principalmente na observação de causalidade em casos únicos) (BEACH; ROHLFING, 2015). Segundo, essa abordagem apresenta uma alta sensibilidade ao contexto, o que força o modelo à apresentação de condições temporais e espaciais. Como desdobramento, a proposta metodológica rastreia detalhadamente o processo, desembaraçando as complexidades temporais, cujo mecanismo interage com o contexto em que eles operam. Como consequência, se este capítulo propõe algum modelo de generalização, dá-se em um contexto de empreendimento teórico de médio alcance (TRAMPUSCH; PALIER, 2016). Terceiro, esse modelo analítico dialoga com uma perspectiva probabilística, o que significa que “não assume que o mesmo mecanismo sempre produz o mesmo resultado, uma vez que os mecanismos variam em sua operação” (TRAMPUSCH; PALIER, 2016, p. 3), adotado pelo princípio da equifinalidade. Quarto, esse modelo analítico assume uma abordagem indutiva ao RPC. Nesse tipo de abordagem, “o investigador retrocede o processo causal que produz o resultado do caso, em cada estágio deduzindo do contexto o que causou cada causa. Se esse rastreamento de processo para trás for bem-sucedido, ele leva o investigador de volta a uma causa principal” (TRAMPUSCH; PALIER, 2016, p. 7).

Em quinto lugar, abordagens indutivas não significam um processo analítico sem teoria; em outras palavras, essa abordagem não está observando o fenômeno com uma observação ingênua de eventos empíricos. Pelo contrário, estamos decompondo o caminho dos eventos em diálogo com uma análise guiada teoricamente. Como resultado, este capítulo mobiliza diversos conceitos e perspectivas teóricas sobre cada parte dos mecanismos para

produzir um processo intensivo de diálogo entre temporalidade e causalidade nas sequências de eventos (FALLETI, 2016).

Especificamente, o modelo explicativo deste capítulo visa um processo de explicação de resultados. Isso significa que, primeiro, ele faz um estudo de resultado único e suas causas; segundo, assumimos um X e Y, mas almejando compreender a explicação completa do que aconteceu entre eles, adotando uma abordagem centrada no caso (*case-centered approach*) sobre o fenômeno. O processo intensivo ocorre entre a causa e o efeito, o que quer dizer que eles são sequências de eventos conectados ao resultado de interesse (FALLETI, 2016), significando que estamos olhando do resultado para as causas e não o contrário. Tal perspectiva, segundo Reykers e Beach (2017), é chamada de “abordagem de entendimento do sistema”, uma ambição de descompactar explicitamente o processo causal, investigar como as coisas funcionam na prática. De fato, essas abordagens descapsulam os mecanismos causais em suas etapas constituintes, teorizando como tais sistemas se conectam em etapas que transmitem poderes causais; cada etapa pode ser descrita em entidades que se envolvem em atividades (BEACH; PEDERSEN, 2016).

Como afirmado, embora este capítulo não tenha como objetivo construir uma abordagem generalizada, mas procurar a explicação histórica do fenômeno, Falleti (2016) argumenta que essa abordagem indutiva pode produzir teoria, assumindo que

o maior potencial e vantagem comparativa do rastreamento de processos como método de ciências sociais reside na análise de processos intensivos, a fim de descobrir mecanismos causais. Se as etapas intermediárias de uma explicação de rastreamento de processo puderem ser traduzidas em variáveis intervenientes (como na análise TGPT de processos extensivos), que podem ser operacionalizadas e medidas diretamente, outros métodos de pesquisa social (como estatísticas) podem ser aplicados e levarem a conclusões mais generalizáveis. (FALLETI, 2016, p. 6).

Mahoney (2012) argumenta que o método de Rastreamento de Processo Causal pode ser usado para avaliar hipóteses sobre causas para um resultado específico pretendido. Em suas palavras, o RPC ajuda as pesquisas a estabelecer “(1) um evento específico ou o processo que ocorreu, (2) um evento ou processo diferente ocorrido após o evento ou processo inicial e (3) o primeiro foi a causa do último” (MAHONEY, 2012, p. 2). Segundo Collier (2011), o método de Rastreamento de Processo possui alguns testes para inferências causais: (1) palha-ao-vento (*straw-in-the-wind*); (2) testes-de-argola (*hoop-test*); (3) duplamente decisivo (*doubly decisive*); (4) prova concreta (*smoking-gun*). Especialmente para este capítulo, mobilizamos o teste “prova concreta” para o modelo proposto.

Geralmente, os testes de “prova concreta” propõem que, se uma evidência estiver presente, a hipótese será válida. Isso significa que a aprovação em um teste de prova concreta apoia uma hipótese; em casos de falha, o teste não elimina uma hipótese. Em tais testes, procuramos estabelecer causalidade entre eventos ou processos em um determinado caso. Dado o modelo proposto neste capítulo, estamos buscando reivindicações *suficientes mas não necessárias* de mecanismos, ou propomos ingredientes essenciais para um determinado rastreio, o que significa que estamos procurando traços que estejam presentes, tornando-se quantidades necessárias para evidências suficientes para a hipótese proposta (geralmente relacionada a uma combinação de condições) (MAHONEY, 2012). De acordo com a literatura, nunca podemos confirmar uma teoria 100%, mas podemos parar quando estivermos satisfeitos com a explicação de um resultado (BEACH; PEDERSEN, 2013). Nesse sentido, este capítulo propõe para a política de promoção autocrática do CCG o seguinte mecanismo como suficiente para o resultado pretendido na Figura 1.

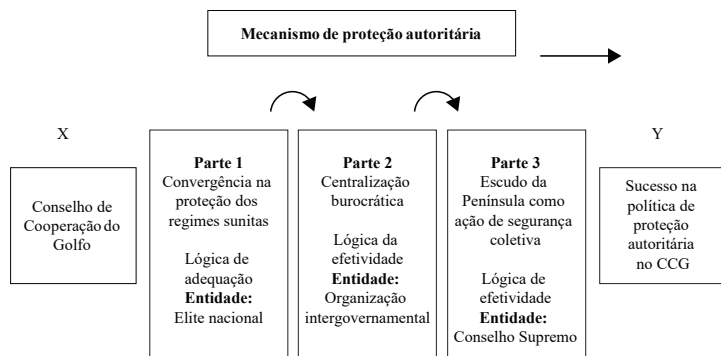


Figura 1 - Caminho do Rastreamento de Processo Causal

Fonte: Elaboração dos autores baseada em Beach e Pedersen (2013).

Difusão autoritária: uma revisão da literatura e o CCG nesse contexto

Há alguns anos, Puddington (*apud* SCHUCK, 2013) perguntou sobre uma possível mudança na maré democrática em escala global. O avanço da frente política da China, os avanços do projeto autoritário russos e tantos outros que evitam a concepção de democracia liberal chamaram a atenção de muitos estudiosos. Nesse sentido, apesar de todo o otimismo no início dos anos de 1990, as autocracias não deixaram de existir no cenário político; de fato, elas se adaptam, apresentando alto grau de instabilidade, alto grau de viabilidade e funcionalidade, assim como as democracias (BURNELL; SCHLUMBERGER, 2010). Essa discussão, no entanto, ainda é pouco discutida na Ciência Política, uma vez que grande parte da análise concentrou seus diagnósticos nas teorias da democratização, especialmente pelo viés de seleção pela “variável dependente” de como as democracias são alcançadas e informando como não sucumbem ao processo político autoritário (AMBROSIO, 2010). Nesse sentido, esta revisão de literatura seleciona, pragmaticamente, conceitos e abordagens que descrevem possíveis dinâmicas, especificação de atores e lacunas na literatura que queremos diminuir.

Política de proteção da autocracia: alguns conceitos e abordagens

De fato, regimes autoritários venceram diversas ondas democráticas e muitos estudiosos forneceram importantes diagnósticos sobre as características, durabilidade, coalizões dominantes, aparelhos de repressão e legitimidade que poderiam explicar a persistência desses regimes. Além disso, o recente despertar sobre o fenômeno autoritário surgiu de sua dimensão internacional (SOEST, 2015). Curiosamente, os estudos de democratização podem facilitar o entendimento do fenômeno da internacionalização do autoritarismo, uma vez que parte desta literatura chama a atenção para mecanismos de difusão/promoção e o papel de diferentes atores em uma análise multinível (SOEST, 2015).

Segundo Soest (2015), esses *insights* já apareceram em difusão autoritária em conceitos como “aprendizado autoritário” (HEYDEMANN; LEENDERS *apud* SOEST, 2015) ou contenção de regime (WEYLAND *apud* SOEST, 2015), assumindo que essa democratização possa produzir importantes abordagens para o assunto neste capítulo. A respeito disso, os estudos de democratização ofereceram uma importante diferenciação entre políticas democráticas de difusão¹, promoção², cooperação³ e proteção, conceitos que poderiam ser adaptados aos casos de autoritarismo. Geralmente, nos estudos de democratização, a promoção do

¹ A difusão ocorre “sem qualquer colaboração, imposição ou esforço programado por parte de qualquer um dos atores” (ELKINS; SIMMONS, 2005, p. 6 *apud* LANKINA; LIBMAN; OBYDENKOVA, 2016).

² Huber (2015, p. 23) definiu a promoção da democracia como “atividades de política externa que visavam promover a transição para consolidação ou melhoria da democracia em outros Estados e suas sociedades”.

³ Hawkins (2008) conceituou a promoção como “um termo genérico que se refere a qualquer esforço de atores internacionais para incentivar ou facilitar o crescimento e a consolidação de instituições democráticas” (2008, p. 375). A assistência à democracia é uma forma específica de promoção da democracia “quando atores internacionais alocam recursos (por exemplo, dinheiro, experiência) a governos ou atores da sociedade civil para tarefas específicas (por exemplo, treinamento de juízes, reescrita de leis municipais) em suas tentativas de construir ou consolidar instituições democráticas” (2008, p. 375).

debate sobre a democracia tem sido associada a uma perspectiva centrada no Estado, associada a construções de política externa, que se encaixam com o ator predominante neste capítulo.

Recentemente, Hawkins (2008) mobilizou o conceito de proteção da democracia. Em suas palavras:

A proteção à democracia se refere a atividades que oferecem recompensas ou penalidades tangíveis ou intangíveis ao Estado como um todo por comportamento agregado em relação aos padrões democráticos. As recompensas normalmente incluem associação a organizações regionais, com a proteção de segurança associada, benefícios macroeconômicos e status social desejável. As sanções incluem vergonha, sanções econômicas ou de segurança e suspensão de associação. O comportamento protetor é mais caro e mais difícil de alcançar do que a promoção, porque exige altos níveis de coordenação entre os Estados-membros de uma organização em questões que tradicionalmente são consideradas assuntos internos. Penalidades são mais difíceis de implementar do que recompensas porque parecem violar os princípios da igualdade soberana, incorrem em custos no que diz respeito à diminuição da boa vontade e podem gerar reciprocidade negativa dos Estados sancionados e de seus apoiadores (HAWKINS, 2008, p. 375).

O uso do conceito de Hawkins (2008) abriu aos estudos de democratização algumas consequências. Primeiro, esse conceito não reduz a atividade de promoção apenas a um Estado nacional; pelo contrário, a participação pode ocorrer por outros atores internacionais, como as OIGs. Segundo, esse conceito requer uma participação contundente quando se admite o uso de mecanismos de punição e recompensa. Terceiro, incorpora o debate acerca dos conceitos democráticos que devem ser protegidos, ou seja, discute a normatividade conceitual para ação internacional (OLIVEIRA, 2019).

Nosso objetivo é transferir algumas repercussões dos estudos de promoção da democracia para a discussão de políticas de proteção à autocracia. Primeiro, os estudiosos analisaram a dimensão internacional do autoritarismo sobre a pressão externa à democratização ou os efeitos das forças autoritárias no processo de democratização. Outros focaram na colaboração entre regimes autoritários e persistência autoritária. No entanto, a própria promoção da autocracia continua pouco explorada e seus conceitos ainda continuam com imprecisão conceitual (SOEST, 2015).

Curiosamente, a tentativa de construção do conceito de promoção autoritária dialoga com os estudos de democratização. Essa apropriação de conceito ocorreu no trabalho de Vanderhill (2013) que, quando discute a promoção autoritária, mobiliza um conceito semelhante de difusão democrática. Para ele, a difusão autoritária envolve

[o] processo pelo qual uma inovação é comunicada através de certos canais ao longo do tempo entre os membros de um sistema social [...], como a disseminação geográfica de ideias, políticas e instituições de um país para outro (ou dentro de um Estado) pode envolver efeitos de demonstração, difusão por imitação ou ação modular (VANDERHILL, 2013, p. 4-5).

DiMaggio e Powell (*apud* AMBROSIO, 2010) referem-se a um conceito quase idêntico ao de difusão, chamado “isomorfismo”, que eles definem como “um processo restritivo que força uma unidade de uma população a se parecer com outras unidades que enfrentam o mesmo conjunto de condições ambientais” (2010, p. 378). Para eles, difusão refere-se ao processo em que a adoção prévia de uma característica ou prática em uma população modifica a probabilidade de adoção de outros atores não adotantes (2010, p. 378). Elkins e Simmons (*apud* AMBROSIO, 2010) argumentam que o que o diferencia de outros processos pelos quais

os comportamentos e as políticas se espalham é que ele acontece sem imposição por parte dos atores envolvidos.

Weyland (2017) entende a cooperação autocrática como uma coordenação deliberada que orienta a troca de produtos e recursos econômicos, de consulta e apoio político, além de inteligência e apoio militar. Embora esse termo exclua uma imposição unilateral de uma grande potência – definida aqui como um país que comanda capacidades e recursos preponderantes em relação a um outro grupo de Estados –, a maior parte da cooperação é caracterizada por mais ou menos assimetria. Diferente da cooperação autoritária, difusão denota um processo descoordenado, unilateral e horizontal, através do qual as inovações políticas ou institucionais se espalham de um inovador para imitadores ou emuladores. A promoção, por sua vez, ocorre quando há um incentivo ativo dessa disseminação por meio de persuasão e ensino, ganhos econômicos ou pressões políticas e militares. Portanto, as decisões de adoção de outros Estados não são completamente autônomas.

Este capítulo propõe o conceito de “proteção autocrática”, inspirado no conceito de proteção à democracia de Hawkins (2008). A política de proteção autocrática refere-se a atividades que oferecem recompensas ou punições ao Estado em relação a um conceito multilateral de autocracia. Diferentemente da política de proteção à democracia, no concernente aos custos de ação, as medidas de proteção são mais facilmente convergentes, uma vez que coletivamente essa política permite a persistência da sobrevivência autocrática da elite. Especificamente, para monopolizar o poder, os atores tendem a coordenar atividades como proteção de segurança, benefícios macroeconômicos para manter as autocracias no comando e intervenções militares e penalidades para qualquer mobilização democrática.

Semelhante ao conceito de Hawkins (2008), a mobilização de políticas de proteção à autocracia requer algumas suposições.

Primeiro, ela se relaciona não apenas aos Estados nacionais, mas também inclui o papel das organizações intergovernamentais para proteger as autocracias. Segundo, esse conceito requer participação substantiva do ator internacional, uma vez que reivindica mecanismos de penalidades e recompensas (incluindo o papel da violência). Terceiro, permite a discussão de que tipo de autocracia é protegida multilateralmente; consequentemente, algum debate sobre a substância da autocracia em vigor é importante.

No entanto, essas premissas de ação substantiva das OIGs na proteção autocrática exigem uma compreensão do que isso significa, e essa parte principal da literatura sobre o fenômeno internacional da autocracia se refere à mobilização conceitual e instrumental. Nos estudos de democratização, Thiel (2010) entende a ação substantiva das OIGs na promoção da democracia como pressão direta e forte sobre os Estados (THIEL, 2010; MAGEN; RISSE; MCFAUL, 2009; OLIVEIRA, 2019). Esse tipo de participação tem como alvo as forças políticas e sociais dentro e fora do governo. Em geral, em casos de proteção democrática, pressões substantivas seriam usadas contra o *status quo* autoritário ou apoiariam grupos pró-democracia em uma transição para a democracia (THIEL, 2010).

No contexto da proteção à autocracia, existe um cenário plausível para instrumentos de incentivo ou restrições para manter a autocracia em vigor. No entanto, a ação das OIGs em relação ao contexto doméstico opera em uma direção diferente. O Quadro 1 dialoga diretamente com a proposta de Thiel (2010), em que resume as estratégias de manutenção de autocratas diante da oposição política e de parceiros políticos autoritários que deveriam estar no comando. Ação substancial, nesse sentido, é a mobilização multilateral, usando forte pressão para manter o *status quo* autoritário.

Quadro 1 - Pressão forte em políticas de proteção à autocracia

Alvo	Pressão forte	Pressão fraca
Regime autoritário	Assistência direta e secreta a grupos de oposição ou atores-chave Potenciais sanções políticas para minar a legitimidade política da oposição; ameaças credíveis a punições futuras Identificação de destinatários claros na elite dominante	Apoio ao regime autoritário apenas em caráter declaratório Promoção geral de uma onda de manutenção autoritária
Oposição política contrária ao status quo	Imposição de sanções econômicas punitivas caras a movimentos democráticos/concorrentes; uso de forças militares e policiais para evitar a mobilização de protestos; uso de forças legislativas/judiciárias para produzir leis antimobilização, leis antiterrorismo em favor do regime autoritário Possível apoio financeiro em troca da manutenção do regime autoritário	Baixa mobilização política pelo status quo autoritário; anúncios de deslegitimação pública de movimentos autoritários Incentivos financeiros suaves, sem alterações nas preferências pró-democráticas. O nível de comprometimento carece de credibilidade nas ameaças de punição

Fonte: Elaboração dos autores baseada em Thiel (2010).

De fato, OIGs protetoras de autocracia podem variar em instrumentos institucionais para fazê-lo. O Quadro 2 resume algumas ações importantes que podem ajudar as organizações a usar penalidades e recompensas em relação ao *status quo* autoritário.

Quadro 2 - Instrumentos institucionais e suas características nas políticas de proteção à autocracia

Instrumento institucional	Características
Pressão baseada em incentivo	Uso de condicionalidade, sanções e recompensas para influenciar as preferências ou o comportamento do regime de outros, para manter a elite política alinhada com uma perspectiva autoritária. Esse instrumento geralmente compensa as elites para obter ou manter o poder.
Ação proposital e colaborativa	O ator externo, propositadamente, delibera ações para espalhar estratégias e políticas sobre como obter ou manter o poder. Geralmente, elas não são coercitivas.
Pressão externa	O ator externo aplicará incentivos positivos e negativos para incentivar, ou mesmo forçar, as elites a mudar de estratégia. A pressão externa pode alterar as estratégias das elites liberais, alterando os custos e benefícios das várias opções que tais atores têm em relação ao tipo de regime. O exemplo mais claro desse mecanismo seria a aplicação de sanções econômicas por causa de violações dos direitos humanos e do regime democrático.
Alteração dos recursos da elite	Os atores externos também podem aumentar as capacidades ou aumentar os recursos de diferentes grupos de elites. Os Estados podem oferecer ajuda, petróleo barato ou acordos comerciais a elites não democráticas, permitindo-lhes comprar a oposição e financiar a repressão. Ao alterar as capacidades de determinadas elites, a assistência externa as ajuda a manter o poder do Estado e pode mudar o equilíbrio relativo de poder entre as elites.
Assistência para partidos políticos	O primeiro mecanismo envolve atores externos que prestam assistência técnica e financeira diretamente a partidos políticos iliberais e, assim, aumentam sua capacidade de realizar campanhas políticas, mobilizar apoiadores e vencer eleições. Atores externos podem fornecer às elites não democráticas os recursos para executar uma campanha e pagar por fraude eleitoral.

(Continua)

(Continuação)

Instrumento institucional	Características
Assistência para a sociedade civil	A pressão não democrática pode incentivar o crescimento da sociedade civil não democrática e, assim, promover o autoritarismo. Os Estados fornecem assistência financeira e treinamento a organizações terroristas, grupos radicais e outros para promover uma ideologia específica, alterar as políticas de outro Estado ou mudar o regime. Esse apoio incentiva o radicalismo, a intolerância, a insegurança e a desconfiança nos Estados-alvo, que podem promover o apoio público a regimes não democráticos.
Assistência para estabilidade econômica	Os Estados também podem aumentar as capacidades dos líderes políticos não democráticos, fornecendo-lhes os recursos necessários para manter a estabilidade econômica e as redes de patrocínio necessárias para sua sobrevivência. Em alguns casos, o apoio financeiro internacional permite que um regime autoritário produza crescimento econômico ou, pelo menos, mantenha padrões mínimos de vida, o que confere alguma legitimidade ao regime.
Assistência para repressão	Dar aos líderes o equipamento e os recursos para suprimir a dissidência é um mecanismo através do qual os Estados podem promover o autoritarismo. A assistência internacional, na forma de armas ou dinheiro, pode tornar mais fácil para os líderes desenvolver um aparato de segurança interna e bloquear as aspirações democráticas. O fornecimento de armas e outros equipamentos militares por aliados internacionais ajuda diretamente na supressão da democracia. No entanto, os líderes não democráticos também podem usar assistência financeira para comprar mais armas e pagar por mais forças de segurança internas.

Fonte: Compilação feita pelos autores dos argumentos de Vanderhill (2013).

Além disso, Ambrosio (2010) chama a atenção para os conceitos de adequação (*logic of appropriateness*) e eficiência (*logic of effectiveness*) na explicação de como a difusão funciona. O primeiro diz respeito à adaptação a condições adversas, em outras palavras, é o modo como o autoritarismo se legitima e se espalha na esfera internacional. Assim, a adequação se resume ao que é, normativamente, apropriado para que os tomadores de decisão construam as metas e práticas vistas como legitimadas (AMBROSIO, 2010). Para o contexto autoritário, isso significa

que o conceito de autoritarismo a ser protegido deve ser legitimado. Como consequência, no ambiente em que a democracia é constantemente desprezada, há altos níveis de adequação aos valores da autocracia, e essa legitimidade provavelmente será transmitida de um ator para outro.

A esfera da eficiência refere-se ao processo de aprendizado que as autocracias usam para manter o controle político. Refere-se à capacidade do regime autoritário de se tornar mais aparente, aumentando a disposição global/regional para seguir seu exemplo. Em contraste com a adequação, a eficácia está relacionada à capacidade dos formuladores de políticas de aprender com outras experiências e se adaptarem. Tecnicamente, refere-se à capacidade dos formuladores de políticas de “varrer o ambiente internacional” em busca de soluções aparentes, selecionando casos de sucesso ou de fracasso para a sedimentação do autoritarismo internamente (AMBROSIO, 2010).

A próxima subseção discute o CCG como um ator protetor autocrático na política internacional. Mobilizando o conceito de Centros de Gravidade Autoritários (CGAs) (AGCs, em inglês), a subseção recupera a criação do CCG, seus principais objetivos, contextos e características que conduzem como um esforço multilateral à manutenção do *status quo* autoritário.

Conselho de Cooperação do Golfo: que tipo de protetor autoritário é esse?

Como principal argumento do capítulo, o papel do Conselho de Cooperação do Golfo na proteção de autocracias permitiu que as monarquias do Golfo fossem bem-sucedidas durante a Primavera Árabe. No entanto, a escolha de uma Organização Internacional Regional (RIO, em inglês) não é aleatória, mas encontrada em uma base fundamentada para nossa análise (PEVEHOUSE, 2005). Além de aparecer mais comumente na política mundial, a literatura argumenta que, tanto para o fenômeno internacional

de democratização quanto para o autoritarismo, o *locus* regional parece oferecer efeitos mais intensivos e próximos de suas políticas que os níveis globais. Geralmente, as OIGs regionais têm um número menor de Estados-membros, permitindo uma análise substantiva das interações, comportamentos e processos causais institucionais usados para promover, no caso deste capítulo, a autocracia no âmbito regional (PEVEHOUSE, 2002; OLIVEIRA, 2019).

Nesse sentido, diante da nossa discussão principal, a análise do *locus* regional facilitaria o entendimento da estrutura de proteção autoritária, sua inércia histórica e a lógica que relaciona a adequação e a eficiência no uso de instrumentos institucionais para a manutenção do *status quo*. De fato, esta subseção visa estabelecer qual tipo de ator na proteção à autocracia é o Conselho de Cooperação do Golfo e como sua história se encaixa com os já mencionados CGAs, de Kneuer e Demmelhuber (2015).

Primeiro, Kneuer e Demmelhuber (2015) argumentam que, atualmente, formas alternativas de democracia não ocidental desafiam uma disseminação global da democracia. Em suas palavras, essa contrapromoção consiste em “empreendimentos que visam impedir, frustrar, opor-se ou ocultar movimentos em uma direção democrática ou que tenham como efeito a reversão democrática” (2015, p. 1). Para os autores, uma estratégia foi incluída para essas evasões democráticas: o uso de esferas regionais (ou proximidade geopolítica) como estratégias de contrapromoção. Para tanto, essa “estratégia assertiva de política externa – diferentemente do confronto unilateral durante a Guerra Fria – é utilizada em estruturas multilaterais e busca cooperação regional através da exploração de instituições” (2015, p. 2). Como consequência, entende-se que o nível regional se tornou fundamental para a proteção autocrática.

Observando a lacuna na literatura sobre o papel de um fenômeno autoritário no nível regional, Kneuer e Demmelhuber

(2015, p. 5) desenvolveram o conceito de CGAs como “um regime autocrático que constitui uma força de atração para os países em proximidade geopolítica”. Os CGAs induzem a promoção, difusão e proteção da autocracia no nível regional para produzir uma identidade e um poder regional na manutenção do autoritarismo.⁴ Nesse sentido,

CGA, portanto, constitui um fator de atração no ambiente regional: como um país que tem o tipo de alavancagem para promover elementos autocráticos ou um país que é um modelo atraente para países em proximidade geopolítica, pois fornece soluções políticas que são percebidas como adequadas (KNEUER; DEMMELHUBER, 2015, p. 7).

Os CGAs podem produzir dois tipos de influência. Uma influência intencional, com objetivos claros e ações contundentes para implementá-los (mesmo diante da possibilidade de tal empreendimento falhar). Esse tipo de influência está associado à alavancagem ativa (*active leverage* de Vachudova (2005)). Geralmente, a alavancagem ativa se concentra em atores específicos, observando o papel das OIGs na mudança de ambientes domésticos, apoiando ou opondo-se a elites, grupos ou movimentos específicos. O segundo tipo está relacionado a uma ação não intencional do CGA, ligado a abordagens de socialização. Geralmente, está relacionado aos atores domésticos no Estado-alvo que decidem transferir políticas e valores. Aqui, a socialização é baseada em um reflexo da adequação, orientação por consenso e

⁴ Para Kneuer e Demmelhuber (2015), é importante, no entanto, não sobrepor CGAs com hegemonias regionais. Para eles, os CGAs podem emergir de maneira independente de tais hegemonias, embora algumas dessas hegemonias tenham uma influência significativa nos CGAs. Isso ocorre porque esses centros de atração podem ter alguma independência dos objetivos, esferas de influência e práticas propostas pelas hegemonias regionais. Outra importante diferenciação conceitual relaciona-se com o fato de que os CGAs não podem ser aplicados às políticas de proteção à democracia, enquanto as hegemonias regionais podem também produzir proteção democrática.

internalização de novas normas e regras relativas aos conceitos de ligação (políticas de difusão) (KNEUER; DEMMELHUBER, 2015). Nesse sentido, o Quadro 3 demonstra os modos de influência externa.

Quadro 3 - Modelos de influência autocrática

	Intencional	Não intencional
Coercitiva	Controle Imposição Intervenção militar Alavancagem ativa Incentivo	
Voluntária	Socialização Cálculo estratégico Persuasão normativa	Difusão Benefício Persuasão normativa Cópia Adoção Emulação Geração de híbridos ou síntese

Fonte: KNEUER; DEMMELHUBER, 2015, p. 11, versão traduzida.

Para Kneuer e Demmelhuber (2015), casos de alavancagem ativa e socialização podem ser analisados pelas abordagens racionalistas e construtivistas. Nos casos de abordagens racionalistas, os CGAs servem como estabilizadores de regimes autocráticos ou a continuação do *status quo*, ou seja, servem como instrumentos racionais usados pelos atores políticos (líderes autocráticos) para permanecerem no comando. Por outro lado, as abordagens construtivistas se concentrariam na construção social da legitimidade, na transmissão de normas, no apoio popular a símbolos, na construção de identidade (construção de identidade nacional/regional; democracia contra a autocracia), construção de prestígio e análise de discurso.

No caso da participação do CCG na Primavera Árabe, a escolha de uma das abordagens produzirá uma análise incompleta. Como apresentado, o mecanismo causal proposto opera na combinação de uma abordagem construtivista e racional, principalmente pela relação entre políticas de adequação e eficiência do CCG no uso de seus instrumentos. Na cadeia causal, a legitimidade regional da autocracia sunita (legitimidade orientada para valores) combina com a construção racional de uma burocracia composta por uma defesa do regime doméstico (ação orientada racional) pelas elites políticas.

Nesse sentido, conforme demonstrado no Quadro 4, o Conselho de Cooperação do Golfo aparece como CGA por suas características.

Quadro 4 - CCG como Centro de Gravidade Autoritário (CGA)

Componentes do CGA	Recursos do CCG
Política democrática de contrapromoção	Durante a Primavera Árabe, diante do questionamento da população sobre governos autoritários não responsabilizados e corruptos (em algumas ocasiões com discursos pró-democracia), o CCG manteve uma abordagem do status quo à manutenção autoritária (ROSINY, 2012; YADLIN, 2012).
Força de atração para países em proximidade geopolítica	O principal ator do CCG é a Arábia Saudita, cuja superioridade em tamanho territorial e recursos materiais foi responsável por proporcionar o desenvolvimento do CCG. No entanto, o CCG estrutura-se como um conceito compartilhado de interesse comum e compartilha o temor de uma ameaça à segurança, seja pela doutrina xiita de legitimidade política ou qualquer ameaça à conservação política sunita. A força da atração do bloco é compartilhada pela legitimidade política sunita (ALASFOOR, 2007).

(Continua)

(Continuação)

Componentes do CGA	Recursos do CCG
Modelo atraente para países em proximidade geopolítica	O modelo defendido é a manutenção da monarquia sunita. O CCG é um clube da monarquia no qual toda a elite sunita deveria se abrigar (incluindo Marrocos e Jordânia) e a estrutura normativa sunita deveria ser exportada.
Alavancagem ativa	Institucionalmente, a Peninsula Shield Force é a ação coletiva contra qualquer ameaça (ALASFOOR, 2007).
Ação não intencional por socialização	Uma arena de socialização acontece entre monarquias sunitas, na qual valores, princípios e instituições são compartilhados.

Fonte: Elaboração dos autores.

Aplicando essa estrutura conceitual, a participação do CCG durante a Primavera Árabe pode ser considerada como uma concretização da proteção das políticas de autocracia. Primeiro, no contexto da Primavera Árabe, a mobilização institucional do CCG assumiu uma política substantiva para manter o *status quo* autoritário. Segundo, mecanismos políticos e institucionais foram usados em direção à perspectiva autoritária no Golfo Pérsico. Terceiro, como demonstra a subseção a seguir, a ação substantiva do CCG apareceu como uma combinação de adequação, uma vez que se exige a legitimidade do sunismo e eficiência. Em face do desmoronamento de outros regimes autoritários durante a Primavera Árabe, a construção histórica do CCG representou um processo de aprendizado usado para manter as autocracias. Ou seja, uma aparente solução para resiliência à autocracia e uma plataforma regional para que outros sigam seu exemplo.

A subseção apresenta uma análise completa de três partes do mecanismo da política de proteção à autocracia.

A primeira parte causal: interação baseada em sunitas como a lógica da adequação

Essa parte causal lida diretamente com a lógica da adequação, a construção de um entendimento dominante que contribui para práticas socialmente legitimadas para promover. No caso do CCG, o principal entendimento dominante na lógica da adequação relaciona-se ao núcleo da ideologia sunita e, consequentemente, a uma forma de autocracia conservadora e sectária. O CCG foi construído para ajudar os regimes autoritários a manter suas medidas econômicas e de segurança. Fundado em 1981, o CCG foi uma resposta imediata à Revolução Iraniana e, consequentemente, uma ferramenta contra as rivalidades ideológicas (COLOMBO, 2012).

Segundo Colombo (2012), contra possíveis rivalidades, o CCG assumiu o sectarismo como o projeto principal. A noção de diminuir o “Crescente Xiíta” – geralmente relacionado à influência geopolítica do Irã na região – encontrou vários significados durante a história do CCG, desde a sua criação até a Primavera Árabe. Recentemente, durante a Primavera Árabe, o sectarismo fortaleceu o “clube das monarquias sunitas” como um modelo para o Golfo Pérsico e como bloco de sustentação de forças sunitas em toda a região. Curiosamente, no contexto da Primavera Árabe, tal movimentação política apresentou uma contradição na atuação do CCG, uma vez que conservou o autoritarismo no seio da organização, mas apoiou o sunismo antiautoritário em outras partes da região (por exemplo, na Síria). Nesse sentido, a Primavera Árabe apareceu como um contexto perigoso da ideologia externa no Golfo Pérsico, mas também como uma oportunidade para a replicação da ideologia sunita para outros lugares (ARAS; FALK, 2015).

Conforme Aras e Falk (2015), esse sectarismo construiu uma consciência coletiva para o projeto do CCG e, por consequência,

uma nova forma de interação social e novas fontes de justificação da elite política. Nesses contextos, a lógica da adequação no caso do CCG desdobra a divisão sunita-xiita e imbrica a religião e a política de maneiras diferentes para a perspectiva do Islã. Segundo Sadiki (2015), a fusão entre religião e política levou a duas consequências: a legalidade do Estado e a legitimidade dos detentores do poder. Segundo ele, o Golfo Pérsico considerou o Alcorão como “constituição”, Shari’ah como lei, wahhabismo como credo e poder político subscrito e o Estado como patrocinador de valores divinos. De fato, as diferenças entre sunitas e xiitas quanto à política e à religião em relação à legitimidade operam de maneira diferente. Especificamente, no ramo sunita, a religião é controlada pelo Estado, e não vice-versa. O monarca assume o poder absoluto, a Shari’ah reina sem desvios; consequentemente, o monarca não apenas controla os funcionários do Estado, mas nomeia-os em primeiro lugar (SADIKI, 2015).

Segundo Filho (2013), a autoridade política no islamismo está relacionada às Revelações Corânicas, tanto pelo Hadith (fatos e ditos do Profeta) quanto pela Shari’ah (normas jurídicas-religiosas por conduta social), ocupando o regulamento social. No caso dos sunitas, o construto da legitimidade de um verdadeiro defensor da fé está na prerrogativa do Khalifa em conjunto com as proeminências dos ulemás – os estudiosos da doutrina do Islã reconhecidos no sunismo. Essa combinação projeta uma racionalização da religião como a justificação da ação do Khalifa, como consequência, fundamentando o reconhecimento da legitimidade no exercício de ação política nessas monarquias autoritárias.

Por outro lado, a institucionalização do Imã no xiismo produz outra forma de legitimidade política. Alguns, entre todas as comunidades muçulmanas, podem interpretar corretamente os sinais e a verdade das doutrinas do Islã e, portanto, o poder

político. Os xiitas, nessa abordagem, colocam a política subordinada à religião. Em comparação ao sunismo, cuja forma de legitimidade é uma amálgama do racional-tradicional, reforçada pela subordinação dos imperativos do governo, os xiitas mobilizam uma amálgama da forma tradicional-carismática de legitimidade, incluindo mais manobras para adaptar mudanças aos contextos sociais. Essas diferenças produzem uma relação incompatível entre as fontes de autoridade política e, como consequência, a sobrevivência dos regimes autoritários sunitas (FILHO, 2013).

Para Binhuwaidin (2015), o CCG defende a proteção tanto de valores tradicionais fixos, quanto de estruturas políticas, econômicas e sociais dos Estados do Golfo, entendidas como medidas de segurança fundamentais. Esse discurso se relaciona diretamente ao conservadorismo autoritário e paternalista, geralmente associado à capacidade do Estado de equilibrar gestão econômica e bem-estar: “estabilidade sobre a mudança, continuidade sobre o experimento e passado no futuro” (BINHUWAIDIN, 2015, p. 9). Nos movimentos propostos pela Primavera Árabe, qualquer ameaça a esse pensamento conservador foi repelida, o que inclui também a tradição política liberal baseada no Ocidente ou fontes de autoridade política e religiosa xiitas ou carijitas.

De acordo com Binhuwaidin (2015), a resposta aos desdobramentos da Primavera Árabe aumentou o renascimento do sectarismo (controlado de tempos em tempos), a partir desse momento, um verdadeiro risco à segurança da estrutura conservadora. Na sua perspectiva,

a região inteira ainda está vulnerável ao perigo sectário que vaza de fora dos países do CCG e é endossado por agentes domésticos. O apelo à adoção de qualquer programa contra sectário ou uma agenda politizada sunita para deter o impacto xiita abalará toda a estrutura conservadora que permeia a região do CCG (BINHUWAIDIN, 2015, p. 20).

Nesse sentido, o CCG é uma resposta multilateral para sustentar/manter a sobrevivência do regime político sunita e, por conseguinte, o pensamento conservador sunita em questões de autoridade política e legitimidade. Segundo Odinius e Kuntz (2015), essa confluência ajudou os países do CCG a convergir a percepção de ameaça e perigo produzida pela revolução da Primavera Árabe. Primeiro, o CCG traça uma linha que não deve ser cruzada entre o domínio monárquico e da república (monarquias constitucionais), defendendo o primeiro. Em segundo lugar, embora diferentes países tivessem repercussões distintas da Primavera Árabe (Omã e Bahrein, por exemplo), os membros do CCG seguiram uma ação menos concessiva, impedindo movimentos de protestos e, quando necessário, o uso de assistência militar.

A lógica da adequação, como práticas a serem legitimadas, no contexto do CCG, assume os seguintes recursos:

- i. O pensamento conservador da Revelação Sunita, com ênfase no papel dos califas;
- ii. A politização do sigilo através da racionalização das leis e do controle da casta clerical;
- iii. A construção do Estado paternalista, que equilibra economia e bem-estarismo;
- iv. A defesa de muçulmanos e não muçulmanos sunitas em todo o mundo (reivindicação universal do Islã);
- v. A defesa das regras monárquicas e a legitimidade das regras (o poder dos verdadeiros crentes).

A segunda parte causal: burocracia centralizada como uma lógica de eficiência

Como discutido anteriormente, o sucesso do CCG pode estar relacionado à capacidade da lógica conjunta de adequação e eficiência em uma política. A lógica da adequação pode ser

traçada pelo *ethos* sunita do CCG, assumindo a conexão político-religiosa como uma forma de legitimidade do autoritarismo, o entendimento dominante dos valores da autocracia. Esta seção sustenta que a burocracia centralizada se relaciona com a lógica da eficiência em direção à manutenção do autoritarismo.

Primeiro, a lógica da eficiência refere-se à capacidade dos formuladores de políticas de aprender outras experiências, analisando o ambiente internacional em busca de soluções baseadas em casos comparativos de sucesso e fracasso (AMBROSIO, 2010). Segundo, a lógica da eficiência busca, entre várias perspectivas políticas, a última ação cara para a manutenção da autocracia. Esta seção demonstra que a construção da burocracia do CCG representou a operacionalização da nova lógica do regionalismo em direção à proteção da autocracia. Isso significa a centralização das OIGs como plataforma estável de apoio diplomático em casos de ameaças. Consequentemente, a institucionalização do CCG como arena política é uma parte causal da manutenção autocrática bem-sucedida pelo regime de segurança do “Escudo da Península”.

Segundo Alasfoor (2007), o CCG é principalmente uma ação das elites políticas, seguindo a forma de alavancagem da proteção autocrática. Essa elite compartilha a mesma percepção de uma ameaça à segurança, como demonstrado na última seção. No que se refere à coordenação política, a integração regional não é apenas parte do interesse da nação, mas a integração das tribos no nacionalismo árabe. Além disso, durante a integração histórica do CCG, ele alcançou características de confederação e federação combinadas, mas não completou cada uma delas.

Institucionalmente, o CCG é composto por três órgãos principais: o Conselho Supremo, um Conselho Ministerial e um Secretariado-Geral. O Conselho Supremo é a autoridade máxima do Conselho de Cooperação do Golfo, com contundente capacidade

de construir diretrizes gerais para a organização, sendo uma arena de discussão, recomendações e comando para outros órgãos do CCG. Nos procedimentos organizacionais, o Conselho se reúne anualmente em sessões extraordinárias ou de emergência (que requerem dois ou mais membros). A presidência das sessões alterna de acordo com o nome do país-membro, segundo o alfabeto árabe. Sobre a tomada de decisão, as reuniões do Conselho só são válidas se dois terços dos Estados-membros estiverem presentes, e questões relacionadas a acordos substantivos exigem unanimidade de todos os Estados. As outras decisões processuais exigem maioria simples (ALASFOOR, 2007; OLIVEIRA, 2013b).

A Comissão de Solução de Controvérsias vincula-se ao Conselho Supremo, seguindo o artigo 10º da Carta Constitutiva de 1981. Para solucionar os problemas conciliatórios, uma Comissão Consultiva foi criada em 1997, composta por trinta membros, cinco de cada Estado-membro funcionando como um Comitê do Conselho Supremo. Essa comissão é permanente, com mandato de três anos, e regularmente atua como conselheira e fonte de assistência em soluções controversas (ALASFOOR, 2007; OLIVEIRA, 2013b).

O poder supranacional do Conselho Supremo é o mais contundente, uma vez que todas as decisões têm um efeito vinculativo para todos os Estados do Golfo. Em 1999, o CCG estabeleceu a oportunidade de realizar reuniões semestrais. Ao todo, foram 33 reuniões do Conselho Supremo, a última no Bahrein e, em 2014, a 34ª no Kuwait (ALASFOOR, 2007; OLIVEIRA, 2013b). Abaixo do Conselho Supremo segue o Conselho de Ministros, composto por ministros das Relações Exteriores de cada país ou por outros ministros nomeados. A reunião ocorre a cada três meses, mas

pode haver sessões extraordinárias a pedido de algum Estado, sendo as questões decididas por unanimidade. O objetivo fundamental é oferecer recomendações às demandas feitas pelo Conselho Supremo (ALASFOOR, 2007; OLIVEIRA, 2013b).

O secretário-geral tem capacidade de selecionar quatro assistentes de diferentes áreas de segurança, economia e política. A função dos comitês é oferecer todo aparato burocrático, informacional e estratégico em apoio aos líderes do Conselho Supremo e do Conselho de Ministros (ALASFOOR, 2007). No auxílio do Secretariado, todos os Estados contribuem de forma equânime no apoio nas operações (ALASFOOR, 2007; OLIVEIRA, 2013b).

Ao longo de seus 39 anos, o CCG produziu uma complexidade institucional e maior sofisticação burocrática à medida da complexidade de seus projetos integrativos. A estrutura institucional do CCG apresentou uma institucionalidade nas reuniões do Conselho Supremo, oferecendo aos Estados a continuidade de suas funções e a estabilidade em atuar como arena de negociação, no monitoramento e na implementação de políticas acordadas nas altas estruturas decisórias (ABDULLA, 1999; ALASFOOR, 2007; OLIVEIRA, 2013b). O Conselho de Cooperação do Golfo apresenta-se como um fornecedor de informações. A multiplicidade temática dos comitês oferece uma perspectiva de qual tamanho de fluxo de informações é fornecido para a tomada de decisões do Conselho Supremo (OLIVEIRA, 2013b).

A Figura 2 mostra a estrutura organizacional do CCG e os procedimentos de tomada de decisão.

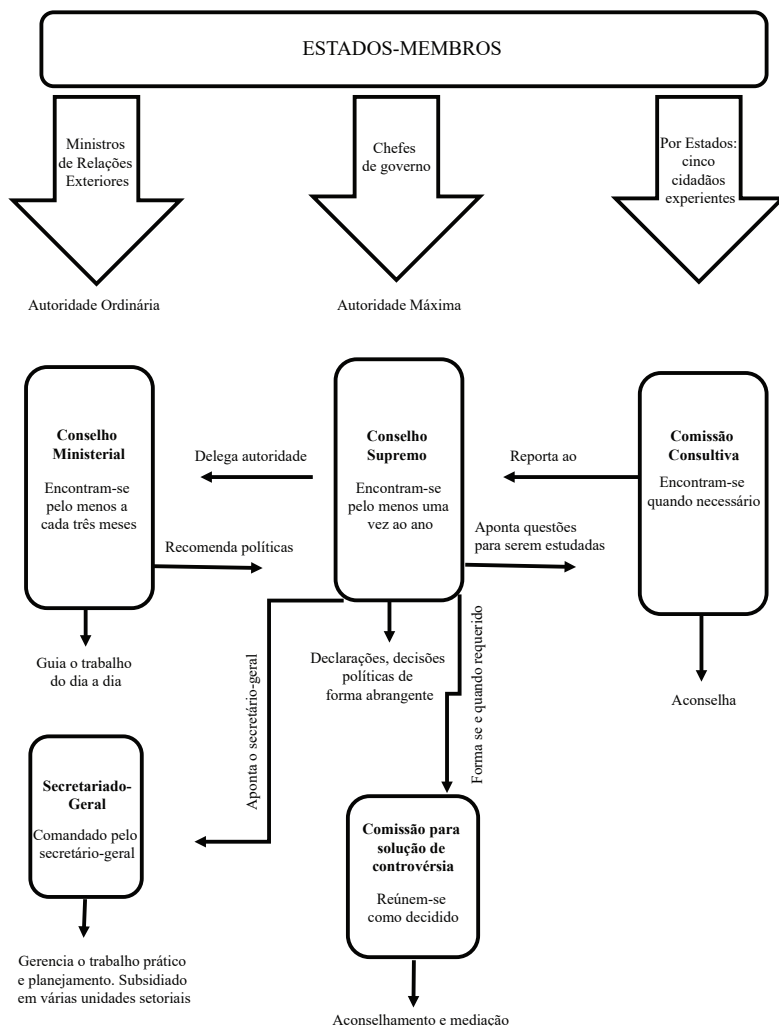


Figura 2 - Estrutura organizacional do CCG e procedimentos de tomada de decisão

Fonte: ALASFOOR, 2007, p. 36, versão traduzida.

Portanto, o Conselho de Cooperação do Golfo, como uma Organização Intergovernamental Formal, segue a corrente principal da literatura sobre institucionalismo. De fato, o CCG atua

como burocracias centralizadas e tem suas vantagens. Segundo Abbott e Snidal (2000, p. 4), a centralização refere-se à capacidade das OIGs de centralizar “atividades coletivas por meio de uma estrutura concreta e estável e aparato administrativo de apoio”. Essa centralização está ligada à capacidade organizacional de produzir informações, oferecer um mínimo de comportamento de monitoramento e um fórum estável para a diplomacia pública. Aqui, os dilemas da solução de cooperação⁵ e coordenação⁶ são superados devido ao papel das organizações internacionais (MARTIN, 1992; KEOHANE, 1989; BOTCHEVA; MARTIN, 2001; ABBOTT; SNIDAL, 1998).

Terceira parte: Peninsula Shield Force como regime de segurança

Segundo Alasfoor (2007), a institucionalização do CCG produziu o principal fórum para a condução da diplomacia coletiva por seus Estados-membros. Nesse sentido, a centralização do fórum internacional produziu uma posição comum em questões internas, regionais e internacionais, especialmente aquelas relacionadas a políticas de segurança.

A construção de um regime de segurança dentro do CCG tinha um terreno comum: a conservação do regime político como parte de um regime internacional de ação coletiva. Segundo Alasfoor (2007), a coordenação diante das ameaças internas convergiu as regras do CCG para não isolar os assuntos de segurança interna da defesa externa e da política externa. Nesse

⁵ Os dilemas da cooperação são dilemas de interesses comuns. Segundo Martin (1992), esse tipo de dilema é resolvido por uma burocracia centralizada, capaz de oferecer mecanismos de restrição ou incentivo para manter a cooperação em curso. Dessa forma, para dilemas de cooperação, burocracias centralizadas são fundamentais (MARTIN, 1992).

⁶ Os dilemas de coordenação são dilemas comuns de antipatia. Esses dilemas apresentam dilemas distributivos ou quando todos os atores têm interesses comuns, mas ambos buscam evitar um resultado específico. Segundo Martin (1992), para problemas de coordenação, os regimes internacionais facilitam e são menos custosos para produzir o resultado pretendido.

assunto, a cooperação em segurança interna do CCG “consistiu em um intercâmbio de dados sobre a presença e atividades de expatriados nos Estados-membros e as orientações políticas, ideológicas e religiosas dos atuais e potenciais opositores dos regimes” (ALASFOOR, 2007, p. 3).

Historicamente, a erupção da Revolução Iraniana e a comunhão de consequências ideológicas e religiosas para a região do Golfo, que resultaram na descoberta de uma tentativa de golpe de Estado no Bahrein em 1981, produziram o início de um regime de segurança coletiva para o regime autoritário sunita. No início dos anos de 1980, a campanha sem precedentes para a proteção de regimes internos começou com acordos bilaterais, especialmente da Arábia Saudita e outros (Bahrein, Omã e Emirados Árabes Unidos) (ALASFOOR, 2007). Em 1982, várias reuniões sem precedentes aconteceram em Riad para facilitar o acúmulo de forças militares, reduzir a dependência de forças estrangeiras e estabelecer ações conjuntas contra qualquer ameaça externa a qualquer membro do CCG, o que resultaria no chamado “Escudo da Península” (GUZANSKY, 2014).

O CCG tinha, desde 1986, uma prospecção de uma força conjunta regional, com o apoio do número de homens para ação e proteção mútua contra agressões (ação de defesa coletiva) em caso de ameaças e invasões externas. Como discutido, as seguintes ameaças de golpe de Estado desde 1981 deram lugar a algumas iniciativas: (1) a criação de uma Força de Defesa Regional do Golfo (RDF, em inglês) ou força de ataque conjunto, juntamente com manobras conjuntas; (2) uma rede unificada de defesa aérea; (3) um comando militar conjunto; (4) um programa militar comum; e (5) uma indústria de armas do CCG. Após o sucesso da RDF, a PSF começou em 1983 com as primeiras manobras militares, depois disso, tornou-se uma ação anual comum. Em 1987, a estratégia de segurança conjunta contava com subversão interna (ALASFOOR, 2007).

De fato, a evolução do regime de segurança no CCG não foi separada da reação soberanista. Depois de muitas reuniões do Conselho Supremo, em 1994, a Arábia Saudita propôs um “acordo de segurança abrangente” destinado a combater o terrorismo (violência política), assinado por Omã em 1995. O Kuwait se recusou a assinar devido a alguma contradição constitucional, resultando em um desacordo entre cláusulas internacionais e domésticas. O Catar boicotou a reunião como resposta à disputa de fronteiras entre o Bahrein e a Arábia Saudita. No final, os ministros concordaram em uma estratégia unificada para combater o extremismo associado ao terrorismo (especialmente a exportação do Islã populista associado à doutrina xiita – chamada de ramo iraniano do Islã), com ênfase na troca de informações e políticas de coordenação (ALASFOOR, 2007; OLIVEIRA, 2013b).

A cooperação em defesa se intensificou em 2000, quando os Estados do CCG assinaram o Acordo de Defesa Conjunta, seguindo um *modus operandi* em que “um ataque a um membro significa um ataque a todos eles”. Em 2004 e 2006, os ministros da Defesa do CCG reuniram-se no Kuwait para revisar as estratégias de defesa e a prospecção de forças conjuntas (ALASFOOR, 2007; GUZANSKY, 2014). Os novos dilemas ao longo dos anos forçaram a nova estratégia de defesa, dismantelando a forma antiga, em direção a uma resposta rápida diante das ameaças. A estratégia ofereceu uma ampliação de forças para 22 mil soldados sob um sistema conjunto de comando e controle. Essa nova abordagem aconteceu em 2011, quando elementos de força – principalmente da Arábia Saudita, Emirados Árabes Unidos e Kuwait – entraram no Bahrein para conter motins.

O uso das tropas no Bahrein foi uma ação significativa. Primeiro, o CCG percebeu que os protestos buscavam uma mudança política substantiva e um desafio real para o *status quo* autocrático ou uma pressão significativa por reformas (BECK, 2015). Segundo, a intervenção militar teve como objetivo evitar

o efeito bola de neve do Bahrein para outros países do CCG. A mensagem nesta intervenção militar supunha que a assistência com uma questão interna fosse percebida pelo CCG como uma ação externa do Irã, assumindo também o domínio da esfera de influência do CCG no Reino do Bahrein. A ação concreta contra os distúrbios no Bahrein significou um compromisso mútuo entre os países do CCG, uma “fase aberta” e uma “fase inicial” de acordo com as forças oficiais sauditas, “uma política que não afeta apenas um país”, segundo Saud Al-Faisal, ministro das Relações Exteriores da Arábia Saudita. Em 2013, o relatório de um comando permanente da frente no Bahrein pelo CCG chamou a atenção dos analistas. A proposta tratava de um objetivo do CCG para manter afastada a influência iraniana no Bahrein e uma expressão de poder para o mundo, mesmo diante da retirada das forças americanas no Golfo Pérsico (GUZANSKY, 2014).

A ação recente em questões de segurança do CCG se mantém diretamente na segurança interna e nas áreas de defesa. Além das lutas ideológicas sunitas e xiitas, a supressão dos movimentos democráticos também está em ordem de ação. Isso significa que, além de um compromisso ideológico, o CCG também defende um certo tipo de governo, não relacionado à forma representativa da democracia. Para Binhuwaidin (2015), o liberalismo representa uma ameaça herdada à maquinaria do regime monárquico, caracterizada pelo controle monopolista do sistema dominante, relações de patrocínio e outros tipos de legitimidade entre líderes e seguidores.⁷ O efeito dominó da democratização apareceu como uma ameaça genuína e, sem dúvida, o CCG

⁷ No argumento de Binhuwaidin (2015), o contrato social entre líderes e seguidores é uma obediência estipulada em troca de segurança e prosperidade, na forma de um modo conservador paternalista da sociedade – diferentemente dos valores liberais, incluindo democracia, igualdade, direitos humanos, seguidos por um foco individualista da sociedade, constantemente engajados em governar, em promover a igualdade entre as pessoas, em sancionar oposição e em expressar opiniões de profissionais ou contra o governo.

apareceu como um instrumento para prolongamento autocrático da vida (PASHA, 2012).

Quadro 5 - Evolução histórica do regime de segurança no CCG

- 1981** – Tentativa de golpe no Bahrein apoiado pelo Irã.
- 1981** – As recentes vitórias do Irã contra o Iraque.
- 1981** – A segurança coletiva do CCG une os membros contra potencial instabilidade doméstica e intervenção estrangeira.
- 1982** – Acordos relativos ao intercâmbio de informações, defesa de fronteiras e extradição entre Emirados Árabes Unidos e Omã.
- 1982** – Reuniões sem precedentes em Riad para futura força militar conjunta.
- 1983** – Exercício militar conjunto dos países do CCG nos Emirados Árabes Unidos.
- 1983** – Peninsula Shield Force: manobras militares conjuntas no deserto de Hanra, Emirados Árabes Unidos.
- 1986** – Forças conjuntas sancionadas em Hafr Al-Batin, no Nordeste da Arábia Saudita, perto da fronteira com o Iraque.
- 1987** – Ação de segurança coletiva – ataque a um, ataque a todos.
- 1989** – Guerra Irã-Iraque – formulação de uma agenda de segurança para os países do CCG.
- 1989** – Pacto de não agressão entre a Arábia Saudita e o Iraque.
- 1991** – Invasão do Kuwait.
- 1993** – Melhoria nas relações entre iranianos e CCG após confrontos entre peregrinos iranianos e sauditas.
- 1995** – Tentativa de golpe apoiada pelo Irã no Bahrein.
- 2000** – Estratégia do Acordo de Defesa Conjunta – acordo sobre um pacto de defesa.
- 2003** – As forças se mobilizaram no Kuwait em 2003 durante a invasão liderada pelos EUA no Iraque.
- 2006** – Reforma da estratégia de defesa conjunta – ampliação para 22 mil soldados, sistema conjunto de comando e controle, força de desdobramento quase rápida.
- 2011** – Intervenção militar no Bahrein contra os protestos.
- 2013** – Estabelecimento de um comando frontal permanente para a força no Bahrein.

Fonte: Elaboração dos autores baseada em Guzansky (2014) e Alasfoor (2007).

Política de proteção à autocracia como mecanismo: mecanismos em ação

Este capítulo projetou um modelo de resultado explicativo para entender a construção bem-sucedida de uma política de proteção autocrática do CCG capaz de atuar com sucesso nas crises do Bahrein durante a Primavera Árabe. Seguindo uma abordagem de explicação dos resultados, a fonte desse sucesso está relacionada a um mecanismo de política de proteção à autocracia que combina lógica de adequação e eficiência.

Observando o fenômeno de trás para frente, o “Escudo da Península” é um acordo resultante do projeto de proteção à autocracia sunita (a lógica da adequação) e de uma burocracia centralizada capaz de criar um regime de segurança regional que incluísse a manutenção de um regime político de segurança. A ação no Bahrein foi uma mobilização completa de três partes de um mecanismo (a defesa do sunismo, a centralidade burocrática e o regime de segurança coletiva), construída durante o tempo pelo CCG que, em um momento adequado, tornou-se um mecanismo institucional para proteger as autocracias. O “Escudo da Península” é o regime específico resultante de um processo de aprendizado por experiência regional, uma solução bem-sucedida para a manutenção do regime interno de autocracia. Além disso, um projeto destinado a ser projetado para todas as esferas regionais. O convite das monarquias jordanianas e marroquinas no meio da Primavera Árabe pelos países do CCG não é trivial (BECK; HÜSER, 2012). O clube da monarquia projeta a defesa sunita na região, primeiro, protegendo seus próprios países; segundo, convidando outras monarquias a fazer parte da imposição do “Escudo da Península”; terceiro, incentivando outros movimentos sunitas da região como uma forma autocrática para todas as regiões. O “Escudo da Península” é um regime prático capaz de proteger as autocracias no Golfo Pérsico. Consequentemente, a ação bem-sucedida do regime de proteção autocrática do CCG é resultado de três partes e um mecanismo.

Seguindo o modelo explicativo, a lógica de eficiência no CCG é um produto da lógica de adequação. Geralmente, a literatura pressupõe que a burocracia centralizada no CCG é resultado de características semelhantes do CCG e, conseqüentemente, preferências semelhantes concentradas nas ameaças iranianas.⁸ A mobilização inicial contra uma ameaça comum exigia uma estrutura formal e estável (um fórum diplomático) capaz de construir projetos de defesa coletiva, mais especificamente, a *Peninsula Shield Force*. Nesse sentido, os aparatos formais de OIGs se tornaram uma parte importante da superação dos problemas de cooperação/coordenação (MARTIN, 1992).

A lógica da adequação nos casos do CCG mobiliza um significado mais profundo, relacionando não apenas práticas a serem legitimadas, mas também símbolos e percepções do que significam as relações sociais. A defesa liderada pelos sunitas, como prática político-religiosa, revela um apelo sofisticado e normativo que não é transferido para outras regiões e experiências autocráticas. As relações tribais particulares aumentam a legitimidade dessa prática, relacionando os líderes e seus subordinados, aludindo a aspectos como defesa de hábitos conservadores, mobilização da verdade religiosa em ações cotidianas e defesa da liderança autocrata como parte da observação sunita do mundo. A consequência política da discussão sunita/xiita assumiu uma ameaça a essa lógica de adequação para uma esfera regional em 1981, a criação do CCG. A Revolução Iraniana, nesse sentido, mobilizou a primeira parte do mecanismo de proteção à autocracia como uma ameaça à lógica da adequação construída internamente para um grupo homogêneo de Estados. Essa lógica

⁸ É importante entender as diferenças entre a origem e a evolução do CCG como instituição (MALAMUD, 2010). Segundo Oliveira (2013a), a evolução institucional do CCG relaciona-se também à capacidade da organização de atender a diferentes preferências em diferentes arenas. O contexto do novo regionalismo em RI ajuda a entender os efeitos colaterais de vários temas dentro da mesma organização.

apropriada de adequação ajudou a convergência das monarquias sunitas e inspirou a lógica da eficiência das outras duas partes.

De acordo com nossas descobertas, esses mecanismos podem ser reconhecidos como *suficientes* para explicar o resultado pretendido, podendo ser sintetizado, de acordo com os testes de *smoking-gun* no Rastreamento de Processo, para este capítulo:

Fórmula = (parte₁) legitimidade baseada em sunitas + (parte₂) centralização burocrática + (parte₃) Regime de defesa autocrática (Peninsula Shield Force) -> Política bem-sucedida de proteção à autocracia

Observações finais

Este capítulo teve como objetivo explicar um caso específico na Primavera Árabe: a ação bem-sucedida do CCG nos protestos no Bahrein. O argumento principal é que o CCG conseguiu construir um regime de proteção autocrática fundamentado em duas lógicas, uma lógica de adequação baseada em sunitas e uma lógica de eficiência como institucionalização burocrática unida a um regime de segurança (Peninsula Shield Force / “Escudo da Península”) como uma solução aparente em casos de regime ameaçador. Primeiro, como sublinhado no início, esse mecanismo autocrático é uma abordagem indutiva para explicar um caso específico, o que significa que qualquer tentativa de teorizar por meio desse mecanismo autocrático requer uma parametrização em um método comparativo. Seguindo procedimentos metodológicos, para analisar outras experiências autocráticas, essas duas lógicas requerem novos significados e operações, atendendo à abordagem da teoria de médio alcance, o que significa conectar significados e operações a contextos políticos.

Segundo, este capítulo dialogou com uma discussão recente sobre a internacionalização dos regimes de autocracia. Como a literatura reconheceu, em diálogo com a literatura de

democratização, adaptamos o conceito de política de proteção à democracia de Hawkins (2008) a uma política de proteção à autocracia, listando possíveis mecanismos institucionais e a dinâmica de ação substantiva do CGA na interação entre oposição e regime autocrático. No caso do CCG, a mobilização bem-sucedida exigiu um movimento militar contra uma oposição específica, manifestantes xiitas na Primavera Árabe, significando uma ação substantiva para um regime de proteção autocrático. De fato, este capítulo teve como objetivo criar um modelo explicativo para um caso específico na Primavera Árabe. Contudo, além de um modelo explicativo, buscamos propor uma abordagem sensível ao contexto em uma proposta de teoria de médio alcance, mobilizando conceitos, teorias e métodos para entender o fenômeno autocrático na política mundial. Além das discussões democráticas, na política mundial, o tema das autocracias está em pauta e, como tal, exige estudos de modelos explicativos sensíveis a contextos, atores, bem como reflexão normativa para a complexidade da política mundial.

Referências

- ABBOTT, K. W.; SNIDAL, D. Hard and Soft Law in International Governance. *International Organization*, v. 54, n. 3, p. 421-456, 2000.
- ABDULLA, A. K. The Gulf Cooperation Council: Nature, Origin and Process. In: HUDSON, M. (ed.). *Middle East Dilemma: The Politics and Economics of Arab Integration*. New York: Columbia University Press, 1999. p. 150-170.
- ALASFOOR, R. *The Gulf Cooperation Council: Its Nature and Achievements*. Department of Political Science. Lund, Sweden: Lund University, 2007.
- AL-MDAIRES, F. Shiism and Political Protests in Bahrain. *DOMES: Digest of Middle East Studies*, v. 11, n. 1, p. 20-44, 2002.
- AMBROSIO, T. Constructing a Framework of Authoritarian Diffusion: Concepts, Dynamics, and Future Research. *International Studies Perspectives*, v. 11, n. 4, p. 375-392, 2010.

ANDERSON, L. Demystifying the Arab Spring. *Foreign Affairs*, May-June 2011. Disponível em: <http://www.foreignaffairs.com/articles/67693/lisaanderson/demystifying-the-arab-spring>. Acesso em: 11 mar. 2013.

ARAS, B.; FALK, R. Authoritarian ‘Geopolitics’ of Survival in the Arab Spring. *Third World Quarterly*, v. 36, n. 2, p. 322-336, 2015.

AYOUB, M. The Arab Spring: Its Geostrategic Significance. *Middle East Policy*, v. 19, n. 3, p. 84-98, 2012.

BEACH, D.; PEDERSEN, R. B. *Process-Tracing Methods: Foundation and Guidelines*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 2013.

BEACH, D.; PEDERSEN, R. B. *Causal Case Study Methods: Foundations and Guidelines for Comparing, Matching, and Tracing*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 2016.

BEACH, D.; ROHLFING, I. Integrating Cross-Case Analyses and Process Tracing in Set-Theoretic Research: Strategies and Parameters of Debate. *Sociological Methods & Research*, v. 47, n. 1, p. 1-34, 2015.

BECK, M.; HÜSER, S. Political Change in the Middle East: An Attempt to Analyse the Arab Spring. *GIGA Working Paper*, 2012

BELÉM LOPES, D.; OLIVEIRA, J. P. F. O mundo árabe pós-2010: entre a primavera e o inverno. *Em Debate*, Belo Horizonte, v. 5, n. 2, p. 64-75, 2013.

BERG-SCHLOSSER, D. *et al.* Qualitative Comparative Analysis (QCA) as an Approach. In: RIHOUX, B.; RAGIN, C. G. (ed.). *Configurational Comparative Methods: Qualitative Comparative Analysis (QCA) and Related Techniques*. Applied Social Research Methods Series. [S. l.]: SAGE Publications, 2009.

BINHUWAIDIN, M. M. Essential Threats to the Security of the GCC Countries in the Post Arab Spring Era. *Digest of Middle East Studies*, v. 24, n. 1, p. 1-25, 2015.

BOTCHEVA, L.; MARTIN, L. L. Institutional Effects on State Behavior: Convergence and Divergence. *International Studies Quarterly*, v. 45, n. 1, p. 1-26, 2001.

BURNELL, P.; SCHLUMBERGER, O. Promoting Democracy – Promoting Autocracy? International Politics and National Political Regimes. *Contemporary Politics*, v. 16, n. 1, p. 1-15, 2010.

COLLIER, D. *Understanding Process Tracing*. Political Science and Politics, v. 44, n. 4, p. 823-830, 2011.

COLOMBO, S. Unpacking the GCC's Response to the Arab Spring. *Shakara Commentaries*, n. 1, p. 1-4, 2012.

FALLETI, T. G. Process Tracing of Extensive and Intensive Processes. *New Political Economy*, [v. 21, n. 5], p. 1-8, 2016.

FILHO, O. S. Os movimentos contestatórios no Oriente Médio e no Norte da África: a Tunísia é a solução? *Estudos Internacionais*, v. 1, n. 1, p. 37-58, 2013.

GAUSE III, G. F. Middle East Studies Missed the Arab Spring: The Myth of Authoritarian Stability. *Foreign Affairs*, July-Aug. 2011. Disponível em: <https://www.foreignaffairs.com/articles/middle-east/2011-07-01/why-middle-east-studies-missed-arab-spring>. Acesso em: 26 nov. 2020.

GOLDSTONE, J. Understanding the Revolutions of 2011: Weakness and Resilience in Middle Eastern Autocracies. *Foreign Affairs*, May-June 2011. Disponível em: <http://www.foreignaffairs.com/articles/67694/jack-a-goldstone/understanding-the-revolutionsof-2011>. Acesso em: 11 mar. 2013.

GUZANSKY, Y. The Gulf Monarchies: Is Spring Far Behind? In: GUZANSKY, Y.; HELLER, M. (ed.). *One Year of the Arab Spring: Global and Regional Implications*. [S. l.]: Institute of Security Studies, 2012.

GUZANSKY, Y. Defence Cooperation in the Arabian Gulf: The Peninsula Shield Force Put to the Test. *Middle Eastern Studies*, v. 50, n. 4, p. 640-654, 2014.

HAWKINS, D. Protecting Democracy in Europe and the Americas. *International Organization*, v. 62, n. 3, p. 373-403, 2008.

HUBER, D. *Democracy Promotion and Foreign Policy: Identity and Interests in US, EU and Non-Western Democracies*. London: Palgrave Macmillan, 2015.

KEOHANE, R. O. Neoliberal Institutionalism: A Perspective on World Politics. In: KEOHANE, R. O. *International Institutions and State Power: Essays in International Relations*. Boulder: Westview Press, 1989.

KNEUER, M.; DEMMELHUBER, T. Gravity Centres of Authoritarian Rule: A Conceptual Approach. *Democratization*, v. 23, n. 5, p. 775-796, 2015.

KUGLER, J. *et al.* Pathways to Stability for Transition Governments in the Middle East and North Africa. *Asian Politics & Policy*, v. 7, n. 1, p. 5-38, 2015.

LANKINA, T.; LIBMAN, A.; OBYDENKOVA, A. Authoritarian and Democratic Diffusion in Post-Communist Regions. *Comparative Political Studies*, v. 49, n. 12, p. 1599-1629, 2016.

MAGEN, A.; RISSE, T.; MCFAUL, M. (ed.). *A Promoting Democracy and the Rule of Law: American and European Strategies*. [Basingstoke]: Palgrave Macmillan, 2009.

MAHONEY, J. The Logic of Process Tracing Tests in the Social Sciences. *Sociological Methods & Research*, v. 41, n. 1, p. 1-28, 2012.

MALAMUD, A. Latin American Regionalism and EU Studies. *Journal of European Integration*, v. 32, n. 6, p. 637-657, 2010.

MARTIN, L. L. Interest, Power and Multilateralism. *International Organization* (The MIT Press), v. 46, n. 4, p. 765-792, 1992.

MATTAIR, T. R. Mutual Threat Perceptions in the Arab/Persian Gulf: GCC Perceptions. *Middle East Policy*, v. 14, n. 2, p. 133-140, 2007.

MOORE, J. The Sunni and Shia Schism: Religion, Islamic Politics, and Why Americans Need to Know the Differences. *The Social Studies*, v. 106, n. 5, p. 226-235, 2015.

ODINIUS, D.; KUNTZ, P. The Limits of Authoritarian Solidarity: The Gulf Monarchies and Preserving Authoritarian Rule During the Arab Spring. *European Journal of Political Research*, v. 54, p. 639-654, 2015.

OLIVEIRA, J. P. F. O Conselho de Cooperação do Golfo: entre a contradição e a persistência? In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS (ABRI), 4., Belo Horizonte, 22 a 26 jul. 2013. *Anais* [...]. Belo Horizonte: ABRI, 2013a.

OLIVEIRA, J. P. F. O Conselho de Cooperação do Golfo e sua atuação na manutenção do *status quo* na Primavera Árabe. 2013. 107 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Departamento de Ciência Política, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2013b.

OLIVEIRA, J. P. F. The International Governance of Democracy Protection: A Comparative Study of the Organization of American States and the European Union. 2019. 367 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2019.

OTTAWAY, M.; MARWAN, M. *Arab Monarchies: Chance for Reform, Yet Unmet*. Washington: Carnegie Endowment for International Peace, 2011.

OWEN, R. *State, Power and Politics in the Making of the Modern Middle East*. 3th ed. [London]: Routledge, 1992.

- PASHA, A. K. The Gulf Cooperation Council: A Regional Approach to Peace, Security and Development. *Journal of the Indian Ocean Region*, v. 8, n. 1, p. 90-98, 2012.
- PEVEHOUSE, J. C. Democracy from the Outside-In? International Organization and Democratization. *International Organization* (The MIT Press), v. 56, n. 3, p. 515-549, 2002.
- PEVEHOUSE, J. C. *Democracy from Above*. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.
- REYKERS, Y.; BEACH, D. Process-Tracing as a Tool to Analyse Discretion. In: DELREUX, T.; ADRIAENSEN, J. (ed.). *The Principal Agent Model and the European Union*. London: Palgrave Macmillan, 2017. p. 283-299.
- ROCHE, A. A. A primavera do mundo árabe-sunita: o islã árabe-sunita entre o wahhabismo conservador e o espírito crítico, entre a política do petróleo e a independência econômica. *Conjuntura Austral*, v. 2, n. 7, p. 3-15, 2011.
- ROSINY, S. The Arab Spring: Triggers, Dynamics and Prospects. *GIGA Focus International Edition*, n. 1, p. 1-8, 2012.
- SADIKI, L. The Impact of the Arab Spring on the Gulf Cooperation Council. *Journal of Balkan and Near Eastern Studies*, v. 17, n. 3, p. 303-320, 2015.
- SCHNEIDER, C. Q.; WAGEMAN, C. Reducing Complexity in Qualitative Comparative Analysis (QCA): Remote and Proximate Factors and the Consolidation of Democracy. *European Journal of Political Research*, v. 45, n. 1, p. 751-786, 2006.
- SCHUCK, C. A Conceptual Framework of Sunni Islamism. *Politics, Religion & Ideology*, v. 14, n. 4, p. 485-506, 2013.
- SOEST, C. Democracy Prevention: The International Collaboration of Authoritarian Regimes. *European Journal of Political Research*, v. 54, p. 623-638, 2015.
- THIEL, R. *Nested Games of External Democracy Promotion*. [Wiesbaden, DE]: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2010.
- TRAMPUSCH, C.; PALIER, B. Between X and Y: How Process Tracing Contributes to Opening the Black Box of Causality. *New Political Economy*, v. 21, n. 5, 2016.
- VACHUDOVA, M. A. *Europe Undivided: Democracy, Leverage, and Integration after Communism*. Oxford: Oxford University Press, 2005.

VANDERHILL, R. Promoting Authoritarianism Abroad: How, When, and Where. In: VANDERHILL, R. *Promoting Authoritarianism Abroad*. Boulder, Colorado: Lynne Rienner Publishers, 2013. p. 1-39.

WEYLAND, K. Autocratic Diffusion and Cooperation: The Impact of Interests vs. Ideology. *Democratization*, v. 24, n. 7, p. 1235-1252, 2017.

YADLIN, A. The Arab Uprising One Year On. In: GUZANSKY, Y.; HELLER, M. A. (ed.). *One Year of the Arab Spring: Global and Regional Implications*. Tel Aviv, Israel: Memorandum, 2012. p. 11-18.

YOM, S. L.; GAUSE III, F. G. Resilient Royals: How Arab Monarchies Hang On. *Journal of Democracy*, v. 3, n. 4, p. 74-88, 2012.

12. REFLEXÕES SOBRE A JURISDIÇÃO CONTENCIOSA DA CORTE ÁRABE DE DIREITOS HUMANOS

*Mariana Ferreira da Silva
Lucas Carlos Lima*

Introdução

Desde seu alvorecer no século XX, o Direito Internacional dos Direitos Humanos sofreu grande expansão, seja em matéria de textos normativos, seja em número de órgãos, organizações, entidades e movimentos nacionais e internacionais voltados à sua promoção e proteção.¹ Sobretudo dos anos de 1990 em diante, assistiu-se ao que se convencionou chamar de “a era dos direitos”.² Isso não significa, por certo, a ausência de violações no plano concreto. No entanto, é de se notar a relevância que esse consenso carrega: mesmo quando Estados violam direitos humanos, eles o fazem invocando argumentos jurídicos como fonte de legitimidade de suas ações. Os direitos humanos são também um discurso que pode ser usado para indicar que uma determinada

¹ Para um *tour d'horizon* sobre a questão, ver: CASSESE, 1988; COSTA, 2014; GORDON LAUREN, 2013; e, de maneira geral, HUNT, 2008.

² Nomenclatura que tem como principal marco o livro homônimo *The Age of Rights* (1990), por Louis Henkin.

norma não é respeitada e está sendo violada: quando se argumenta que um determinado Estado está violando direitos humanos, reconhece-se a autoridade daqueles direitos, ainda que as consequências dessa violação sejam menos claras (HENKIN, 1990, p. ix-xi).

Com o fim de estreitar a distância entre teoria e prática e dar maior aplicabilidade aos direitos humanos, da adoção de textos normativos nessa matéria seguiu-se o estabelecimento de diversos mecanismos de monitoramento desses direitos. Se por um lado, a nível global, consolidou-se o conjunto de estruturas que compõem o Sistema de Proteção dos Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas (ONU), o advento dos chamados sistemas regionais de proteção vem como um reforço paralelo importante em prol de tornar o projeto internacional de direitos humanos, como um todo, mais responsivo e mais democrático. A lógica seria irrigar o discurso dos direitos humanos através das experiências jurídicas locais, flexibilizando ou enriquecendo a abordagem universal através de experiências particulares vividas no interior dos Estados e suas comunidades. Nesse sentido, os sistemas regionais trariam a vantagem de aumentar as plataformas de acesso e debate de Estados e sociedade civil, vez que lhes proporcionam maior probabilidade de serem ouvidos em comparação aos grandes fóruns de discussão da ONU. Além disso, possuem sedes muitas vezes mais próximas do que a longínqua sede da ONU em Genebra, o que reflete tanto na maior possibilidade física de acesso de atores interessados quanto na maior capacidade de monitoramento do cumprimento das obrigações dos seus Estados-membros (HEYNS; KILLANDER, 2013, p. 672-673).

Uma das principais contribuições dos sistemas regionais em relação ao global é certamente a existência, nos primeiros, de mecanismos judiciais com mandato específico em matérias de direitos humanos, enquanto nada do gênero se observa em

relação ao segundo. A relevância da existência dessas cortes se dá pela possibilidade de emitir decisões juridicamente vinculantes, prerrogativa inexistente nos órgãos quase-judiciais, como os do Sistema ONU. Não por acaso, discussões sobre a criação de uma Corte Mundial de Direitos Humanos no âmbito da ONU existem desde 1947;³ também em organizações regionais que atualmente não possuem um sistema de proteção regional de direitos humanos consolidado, o estabelecimento de cortes regionais de direitos humanos é tema que encontra grande repercussão em suas agendas. Se por um lado Estados entenderam que não seria possível comungar universalmente de um órgão jurisdicional que pudesse responder a violações de direitos humanos em todo o globo, os mesmos Estados entenderam que reconheciam, acima de suas jurisdições nacionais, a possibilidade de serem verificadas violações de direitos humanos em relação a tratados de direitos humanos regionais: a Convenção Americana de Direitos Humanos, a Convenção Europeia de Direitos Humanos e, posteriormente, a Carta Africana de Direitos Humanos e dos Povos.

O movimento de regionalização dos direitos humanos igualmente se fez sentir em relação ao mundo árabe, que oferece interessantes debates acerca da consolidação de um projeto regional de promoção e proteção dos direitos humanos, sobretudo nos últimos 20 anos. Isso se evidencia ao se observar o avanço de discussões dessa pauta em uma das organizações internacionais mais antigas e que engloba, atualmente, todos os 22 países árabes do globo: a Liga dos Estados Árabes. Criada em 1945, a Liga, apesar de inicialmente não ter aderido a nenhuma iniciativa voltada aos direitos humanos em seu bojo, bem como a despeito das discussões marcadamente controvertidas a respeito dessa matéria, hoje conta com três mecanismos árabes voltados aos direitos

³ Já na primeira sessão realizada pela Comissão de Direitos Humanos, a Austrália apresentou um projeto de resolução para um Tribunal Internacional dos Direitos Humanos (cf. ONU, 1947). Para discussões sobre o tema, ver, *e.g.*: INTERNATIONAL COMMISSION OF JURISTS, 2011.

humanos e um considerável quadro normativo de dispositivos de direitos humanos.⁴

Diante disso, o presente capítulo tem por objeto a mais recente das tentativas de criação de uma corte de direitos humanos de caráter regional materializada pela adoção de um texto legal aberto à adesão por Estados: o Estatuto da Corte Árabe de Direitos Humanos, adotado em 7 de setembro de 2014. Em especial, o que se pretende no presente capítulo é pensar em que medida pode-se conformar o eventual funcionamento da pretensa Corte, cujo Estatuto conta hoje com uma ratificação, pela Arábia Saudita,⁵ a padrões de protetividade de direitos humanos a despeito de e contornando as eventuais limitações que o Estatuto apresenta. Para tanto, o recorte escolhido é a análise de sua capacidade jurisdicional, partindo do pressuposto de que uma maior jurisdição signifique maior proteção de direitos.

Parte-se primeiramente de uma breve exposição do panorama jurídico que permeia o emergente Sistema Árabe de Direitos Humanos, dentro do qual o Estatuto se insere. Diante deste arcabouço jurídico, por meio do método comparativo, analisa-se de que maneira as técnicas interpretativas empregadas no âmbito do Sistema Interamericano de Direitos Humanos, apreendido pela leitura conjunta de suas normativas e a *práxis* de sua Corte, no que toca em questões de jurisdição idênticas ou similares às do Estatuto da Corte Árabe. Deste modo, avaliam-se as equivalências normativas entre os Sistemas Árabe e Interamericano a fim de verificar em que termos o acesso a essas cortes é/pode ser (in)viabilizado por suas disposições legais e prática judicial. Destarte, frente aos desafios e às particularidades instituídas pelo

4 Para uma visão geral sobre a Liga dos Estados Árabes, sua evolução e funcionamento, cf.: MACDONALD, 1965; HAMMAMI, 2013; RISHMAWI, 2015 (os dois últimos, para um recorte específico em direitos humanos).

5 Apesar de o Estatuto ser de 2014 e só ter uma ratificação até a presente data, a hipótese de sua entrada em vigor não parece absurda se compararmos o tempo decorrido para que a Carta Árabe de Direitos Humanos, por exemplo, reunisse suficientes Estados para ativar sua entrada em força.

Estatuto da Corte Árabe de Direitos Humanos, sustenta-se, ao fim do trabalho, a possibilidade de se vislumbrar, pelo exemplo dos desacertos e adequações observadas no âmbito do Sistema Interamericano, potenciais caminhos que possam ser vislumbrados no âmbito do emergente Sistema Árabe.

O recorte em torno do Sistema Interamericano tem dupla justificação: primeiro, em razão da escassez de estudos comparativos entre o pretenso Sistema Árabe e o Interamericano, enquanto já há algum aprofundamento na análise daquele em relação aos demais.⁶ Além disso, dentre os sistemas regionais existentes, o Sistema Interamericano é preferível por conta do distanciamento temporal maior entre as disposições da Convenção Americana (1969) e do Estatuto da Corte (1979) com a atualidade, de modo que os textos apresentem significativas divergências com o que pode ser considerado o *standard* em Direito Internacional dos Direitos Humanos e, por extensão, impliquem maior esforço de adequação e correção por aplicadores e legisladores de normativas adjacentes.⁷

⁶ Mesmo quando o Sistema Interamericano é considerado nos textos que trazem a comparação do Sistema Árabe com os demais de forma geral, o é de forma periférica e pouco aprofundada em relação aos outros sistemas. Cf., e.g.: INTERNATIONAL COMMISSION OF JURISTS, 2015; MAGLIVERAS; NALDI, 2016.

⁷ Muito embora o Sistema Europeu seja mais antigo em termos cronológicos, seus textos normativos são constantemente objeto de reformas e atualizações. A título de exemplo, a última atualização com efeito de emenda à Convenção Europeia foi pelo Protocolo 14, que entrou em vigor em 2010 para todos os Estados-membros do Sistema. Há, ainda, outra emenda proposta pelo Protocolo 15, mas ainda não foi ratificada por todos os Estados para vigorar. Deste modo, as disposições processuais e demais garantias inscritas nesta Convenção são mais recentes inclusive do que as previstas na Carta Africana (1981) e no Protocolo sobre o Estabelecimento do Tribunal Africano dos Direitos Humanos e dos Povos (1998), que instituem o Sistema Africano de Direitos Humanos, o mais “jovem” dos sistemas regionais. Adicionalmente, há, em princípio, dois elementos comuns entre os dois Sistemas que podem reger suas atuações em um sentido confluyente, mas cuja verificação seria própria de um estudo apartado no campo das ciências sociais. Primeiro, os tipos de violações a serem analisados por ambos podem vir a ser em alguma medida próximos, já que se compõem de conjuntos de países com histórico recente (ou presente) de regimes autoritários. Segundo, os dois Sistemas são compostos por

Por fim, tanto em razão da proposta dialógica a que se propõe este capítulo, a qual exige a representação de diferentes vozes,⁸ quanto em face da barreira linguística ao estudo de textos e documentos escritos na língua árabe,⁹ foram preferidos autores cidadãos ou residentes atuais ou pretéritos de países árabes, bem como falantes do idioma.

Panorama do desenvolvimento das normativas em direitos humanos na Liga dos Estados Árabes

Nesta seção, descrevem-se as principais construções jurídicas em matéria de direitos humanos no âmbito da Liga dos Estados Árabes, vez que seu entendimento está intimamente ligado à compreensão do papel de uma Corte Árabe de Direitos Humanos dentro desse sistema protetivo. Foca-se particularmente nas dinâmicas de interação, possibilidades de incidência e eventuais conflitos de competência entre os órgãos

países filiados a uma narrativa decolonial ou de *third world approach* substancial, que se traduz em resistências a certas normativas partindo de justificações similares. É verdade que o Sistema Africano reúne igualmente estes dois requisitos, mas falta-lhe, para fins de comparação para traçar possíveis desenlaces do Sistema Árabe, sua consolidação por uma maior robustez jurisprudencial produzida.

⁸ O que implica também maior legitimação do estudo proposto, vez que “grupos ou classes sob dominação podem ter, ou ao menos estarem abertos a diferentes percepções e interpretações que são úteis em suas lutas para atingirem justiça por si mesmos. Essas, no entanto, são disputas internas pelo controle sobre fontes e símbolos de poder dentro daquela sociedade. Mesmo que terceiros (*outsiders*) possam simpatizar e desejem auxiliar os grupos ou classes dominadas e oprimidas, argumentos que coloquem aqueles como detentores da compreensão válida acerca da cultura dessa sociedade [...] os coloca[m] como agentes de uma cultura estrangeira, consequentemente, frustrando seus esforços para obter legitimidade em suas visões acerca dos valores e das normas de sua sociedade.” (AN-NA’IM, 2009, p. 80, as traduções de citação em língua estrangeira feitas neste capítulo são nossas).

⁹ Cabe salientar que o site oficial da Liga dos Estados Árabes possui uma versão em inglês, desativada em 2018. É possível, no entanto, acessar seu conteúdo pretérito (dentro de uma margem temporal entre 11 de abril de 2015 até 25 de agosto de 2018) através da inserção do link <http://www.lasportal.org/en>, na ferramenta Internet Archive: Wayback Machine, disponível on-line.

e normativas já existentes neste sistema e a Corte Árabe.¹⁰ A abordagem descritiva desta seção inicial justifica-se para contextualizar o atual estado da arte do sistema protetivo do mundo árabe e de sua organização.

A proteção e a promoção de direitos humanos não foram preocupações originárias da Liga, não havendo qualquer previsão neste sentido no Pacto da Liga dos Estados Árabes (1945). Segundo alguns autores, essa ausência se justifica pelas “circunstâncias difíceis, tanto a nível nacional quanto a nível internacional que acompanharam a criação, em março de 1945, da Liga, assim como [pela] vaga ideia de direitos humanos presente no mundo árabe naquele momento” (AL-MIDANI, 2002, p. 102). A despeito disso, houve, ao longo do tempo, crescentes esforços em incluir esta temática em seu escopo de atuação, a ponto de existir, correntemente, discussões no Conselho da Liga, principal órgão decisório da Organização, no sentido de emendar o Pacto para incluir como um dos objetivos da Liga a promoção e proteção de direitos humanos – um subcomitê foi criado pelo Conselho em 2006 especialmente para realizar esta tarefa e, de forma mais ampla, para criar um plano estratégico da Liga para a promoção de direitos humanos (ALSHEHRI, 2016, p. 39).

Os primeiros esforços nesse sentido são de longa data: a primeira vez em que discussões sobre como efetivamente questões de direitos humanos se refletiriam nas atividades desenvolvidas pela Liga teve lugar em meados da década de 1960, por ocasião das comemorações de aniversário de 20 anos da Declaração

¹⁰ As conformações dos órgãos já existentes são especialmente relevantes ao se considerar a possibilidade de provocação da Corte Árabe, no caso de solicitação de Opinião Consultiva, pelo Conselho da Liga ou por quaisquer organizações ou agências subordinadas à Liga. O uso estratégico dessa via para a declaração de direitos, dadas as restrições, como se verá, existentes à via contenciosa, pode mostrar-se interessante ao se considerar os avanços e potencialidades próprias de cada órgão. Além disso, no plano normativo, como se verificará adiante, os tratados de direitos humanos que já compõem o emergente Sistema Árabe se ligam à problemática acerca da base material de jurisdição da Corte Árabe.

Universal de Direitos Humanos.¹¹ O produto desse debate foi o estabelecimento da Comissão Permanente Árabe de Direitos Humanos,¹² em 3 de setembro de 1968, e funcionando até os dias atuais. As atribuições da Comissão envolvem “todas as questões relativas a direitos humanos nos países-membros da Liga Árabe” (ALSHEHRI, 2016, p. 39), mas, em termos práticos, seu mandato restringe-se tão somente à preparação de projetos e recomendações que precisam ser sempre sujeitos à aprovação pelo Conselho da Liga. Ainda, inexistem mecanismos especiais de monitoramento em seu bojo, e sua composição é formada por representantes políticos de cada um dos Estados-partes – vinculados, portanto, aos respectivos governos, e não necessariamente especializados em direitos humanos (RISHMAWI, 2015, p. 27).¹³

Mesmo diante dessas fragilidades em se tratando de autonomia e alcance, à Comissão é incumbida, em 1968, a tarefa de elaborar um projeto de Carta Árabe de Direitos Humanos. No

¹¹ Existe um estado de tensionamento permanente na conformação da relação dos Países Árabes com a Declaração Universal de Direitos Humanos. Deste modo, por um lado o desenvolvimento das normativas em direitos humanos no âmbito da Liga dos Estados Árabes deve-se, em grande medida, à Declaração Universal, cuja menção, inclusive, consta na Carta Árabe de Direitos Humanos de 2004. Por outro lado, temos a escassez de impactos concretos e palpáveis daquele instrumento nas normativas internas dos Estados, a simbólica abstenção da Arábia Saudita quando da votação do documento pela Assembleia Geral da ONU em 1948 e pronunciamentos abertamente contrários a certos princípios ali contidos por alguns países árabes. Sobre o tema, ver: MEKKI, 2009.

¹² Em inglês, *Arab Permanent Committee on Human Rights*, referido também como *Arab Standing Committee for Human Rights* ou *Arab Commission on Human Rights*. A imprecisão é fruto da plurissignificância da palavra original em Árabe, *لجنة (lajnat)*, que pode ser utilizada e traduzida como comitê ou comissão. A URL do site da Liga se utiliza do termo *Committee* em página própria da descrição do órgão. No entanto, para fins de diferenciação, refere-se no presente capítulo a este órgão pelo termo “Comissão”, enquanto “Comitê” será usado para aludir ao órgão originado da Carta de 2004.

¹³ Salienta-se que a Comissão teve novo regulamento aprovado em setembro de 2015 pelo Conselho da Liga, cuja existência passou despercebida por todos os artigos encontrados sobre o tema posteriores à data em questão e pode, portanto, conter pontos que causem inflexões importantes nos pontos deficitários aqui abordados.

entanto, o Conselho da Liga posteriormente monta um comitê de *experts* para sua cunhagem. Após a proposta ficar pronta, é enviada aos Estados-membros para suas considerações. Com base no retorno dado pelos Estados, volta à Comissão a tarefa de redigir uma nova versão da Carta, cujo texto é rejeitado pelo Conselho. Finalmente, em 1993, após 25 anos debruçando-se sobre o tema, um terceiro projeto de Carta é apresentado pela Comissão. A Carta é aprovada pelo Conselho e aberta a assinaturas em 1994 (AL-MIDANI, 2002, p. 106-108).

Essa Carta Árabe de Direitos Humanos, no entanto, não atingiu o número mínimo de depósitos para vigorar, tendo sido ratificada somente pelo Iraque. Entre a comunidade internacional e a sociedade civil, foi objeto de diversas críticas por estar abaixo dos padrões de protetividade em matéria de direitos humanos internacionalmente estabelecidos, das quais muitas podem ser vistas como extensões e decorrências das falhas já observadas em seu órgão idealizador, a Comissão, já que o comitê de *experts* não foi mantido a cargo das formulações finais da Carta. Além das críticas acerca das limitações à proteção dos direitos materiais elencados na Carta, foi muito contestada também a presença, em seu preâmbulo, de referências religiosas e, em especial, à Declaração dos Direitos Humanos no Islã (ou Declaração de Cairo), de 1990.¹⁴ Contraditoriamente, houve grandes reservas formuladas pela maioria dos Estados árabes às provisões da Carta, sobretudo sob a justificativa de conter obrigações contraditórias às estabelecidas pela Shari'ah (ALLAM, 2014, p. 41).

Discussões significativas em matéria de direitos humanos não tomaram corpo até que, como parte de um processo de modernização da Liga,¹⁵ em grande medida provocado pelos incidentes

¹⁴ A nova Carta, adotada em 2004, manteve essas alusões. Para críticas aprofundadas às Cartas, cf.: MAHIOU, 2011; CHEKIR, 2005.

¹⁵ Além da retomada da Carta, outra iniciativa importante parte deste processo foi a emenda do Pacto de 1945 para incluir provisão sobre o estabelecimento

posteriores aos ataques de 11 de setembro, retoma-se a proposta da Carta Árabe, e a Comissão se encarrega de elaborar novo projeto para apresentar aos Estados e à Liga. Como resultado, em 2003, uma nova versão da Carta é apresentada ao Conselho da Liga, que é novamente descartada por padecer de problemas similares aos de sua versão anterior. Diante disso, o Conselho novamente faz uso de um grupo de especialistas, convocados para redigir novo projeto, que é finalmente aprovado em 2004 com algumas modificações e aberto a assinaturas (HAMMAMI, 2013). Em 2008, após a sétima ratificação, a nova versão da Carta entra em vigor, sendo o mais relevante documento de direitos humanos materiais no âmbito da Liga.

Dentre suas provisões, estabeleceu-se um Comitê de Direitos Humanos, destinado a ser mecanismo independente de monitoramento da Carta Árabe – portanto, o primeiro mecanismo do gênero em matéria de direitos humanos da Liga. Para tanto, o Comitê recebe relatórios dos Estados-partes sobre o status de implementação e progresso do cumprimento do disposto na Carta. Entre as inovações, há grande permeabilidade à participação de atores da sociedade civil e ONGs, fato marcante desde sua primeira Sessão, em 2012, bem como exponencial aumento na transparência de seus trabalhos. Apesar do avanço em relação aos problemas vistos na Comissão Permanente, o Comitê ainda padece de algumas limitações protetivas,¹⁶ e seu regulamento não prevê a participação de indivíduos por meio do sistema de peticionamento, a possibilidade de constituição de relatorias especiais e de grupos de trabalho temáticos, nem mandato para

de um Parlamento Árabe, em março de 2005. Na mesma data, foi aprovado um Parlamento Árabe de Transição, com a função de “prepare the Statutes of the permanent Arab Parliament, and those Statutes shall come into force after they have been approved by the Summit-level Council of the League of Arab States” (artigo 8, Estatuto do Parlamento Árabe de Transição. Tradução: RISHMAWI, 2010). Hoje, o Parlamento conta com um Comitê do Parlamento Árabe sobre Assuntos Legislativos, Legais e de Direitos Humanos.

¹⁶ Cf. nota nº 16.

interpretar as disposições contidas na Carta Árabe (ALMAKKY, 2017). A ausência de tais elementos dificulta a constatação da existência de um verdadeiro Sistema Árabe de Direitos Humanos nos moldes dos outros sistemas de proteção de direitos humanos existentes.¹⁷

A simplicidade do modelo Carta-Comitê gerou novos debates acerca da necessidade de um complemento ao funcionamento do Comitê. A discussão, potencializada por ocasião da Primavera Árabe, levou, em 2012, à primeira proposta oficial de criação de uma Corte Árabe de Direitos Humanos, pelo Reino de Bahrein.¹⁸ O Conselho da Liga, mantendo o avanço de sua postura quando da elaboração do que veio a ser a segunda Carta Árabe de Direitos Humanos adotada pela Liga, imediatamente formou um grupo de especialistas para a elaboração de um Projeto de Estatuto da Corte Árabe de Direitos Humanos.

Em março de 2014, o Comitê concluiu seus trabalhos e sua versão de projeto de Estatuto apresentada foi pré-aprovada pelo Conselho. Somente então o texto proposto passou a ser conhecido ao público, por ocasião de uma conferência realizada em maio, em Bahrein. Assim, no mesmo sentido em que o processo de construção dos documentos anteriores se deu, não houve participação da sociedade civil e outros atores externos na elaboração do projeto. Isso pois, mesmo que dessa vez tenha havido a dita conferência, como acertadamente afirma um autor, esta, “no entanto, tanto não foi planejada para ser, quanto de fato não foi de qualquer utilidade ao processo de elaboração do projeto, já que o secretário-geral da Liga dos Estados Árabes anunciou, na ocasião, que o Comitê de especialistas já havia finalizado seu

¹⁷ Para uma visão geral sobre regionalismo, direitos humanos e os outros sistemas de proteção, conferir, *e.g.*: BEYANI, 2012; SCHUTTER, 2010; BANTEKAS, OETTE, 2013.

¹⁸ A ideia de uma Corte Árabe de Direitos Humanos, entretanto, é mais antiga fora do bojo da Liga – já em 1978, foi proposto o Projeto de Carta sobre os Direitos do Homem e dos Povos do Mundo Árabe, pelo Instituto de Estudos Avançados em Ciências Criminais, localizado em Siracusa, Itália (AL-MIDANI, 2008).

trabalho e o projeto” (INTERNATIONAL COMMISSION OF JURISTS, 2015, p. 12).

Em 7 de setembro de 2014, o Estatuto foi aprovado pelo Conselho e aberto à assinatura e ratificação dos Estados. O texto sofreu substanciais alterações quanto à versão pré-aprovada. De acordo com alguns críticos, isso não significou avanço em relação à versão anterior. Em verdade, as mudanças teriam tanto flexibilizado parâmetros inicialmente mais protetivos quanto desconsiderado os apontamentos feitos por diversas entidades e organizações sociais na Conferência de maio, sobretudo em relação ao acesso individual à Corte, que seguiu inviabilizado. Ademais, também foi amplamente criticado pela sociedade civil e parte da comunidade internacional por conter vácuos protetivos substanciais e pelos problemas de legitimação advindos da falta de permeabilidade à participação da sociedade civil e de organizações de direitos humanos tanto no processo de elaboração quanto nas dinâmicas de funcionamento previstas no documento constitutivo da Corte.

Desde sua adoção, além das críticas, o Estatuto da Corte Árabe de Direitos Humanos não contou com ampla adesão por parte dos Estados árabes – até o presente momento, o texto normativo foi ratificado apenas pela Arábia Saudita, necessitando de, no mínimo, seis outros Estados-partes para que entre em vigor.

A próxima seção pretende investigar a real dimensão dos problemas do Estatuto relativos à jurisdição da Corte que pretende criar, considerando o grau de abertura interpretativa de seu texto normativo bem como o que pode ou não ser remediado pela eventual prática jurídica da Corte. Isso porque, como elucidado por um autor, “apesar das críticas (muitas vezes severas) feitas ao Estatuto, ele não deve ser menosprezado, até porque um órgão judicial, ainda que imperfeito, é melhor do que nenhum” (MAGLIVERAS, 2017, p. 32). Tal afirmação certamente encontra-se aberta a debate.

Confluências entre as jurisdições contenciosas dos Sistemas Árabe e Interamericano

No que tange às críticas formuladas por parte da comunidade internacional e sociedade civil em relação ao texto do Estatuto da Corte Árabe de Direitos Humanos,¹⁹ o foco da análise são os elementos relativos à jurisdição da Corte. A escolha justifica-se por serem especialmente distintos em relação à prática internacional contemporânea e revelarem, de forma mais ampla, as dificuldades no funcionamento da pretensa Corte justamente por serem critério de determinação e limitação de seus poderes sobre os Estados-partes.²⁰ Neste sentido, recorda-se que o tipo de defesa mais comum pelos Estados quando acusados da prática de alguma violação de direitos humanos em Sistemas Regionais é a formulação de objeções preliminares, tanto de jurisdição como de admissibilidade. Mesmo para que a admissibilidade possa ser verificada, entretanto, deve haver, como condição necessária, o anterior juízo de jurisdição (BROWNLIE, 2012 *apud* GONZALEZ-SALZBERG, 2012, p. 261).

Para que a análise dos critérios de jurisdição possa lograr êxito, é necessário identificar a autoridade capaz de proferir decisão relativa à competência dentro de cada sistema. Assim, pela leitura dos seus respectivos documentos constitutivos, nota-se que tanto no Sistema Árabe (artigo 16.1 do Estatuto)²¹ quanto no Interamericano (artigo 48º da Convenção Americana c/c

¹⁹ As críticas principais podem ser sintetizadas nos seguintes tópicos: independência e imparcialidade dos juízes, jurisdição material, critérios de admissibilidade, capacidade postulatória, proteção às vítimas, executoriedade e supervisão de sentença e possibilidade de estipular medidas cautelares (INTERNATIONAL COMMISSION OF JURISTS, 2015; EYADAT; OKASHEH, 2018).

²⁰ Inclusive, nos termos do artigo 27.2.d do Estatuto Árabe, as partes podem pedir a reconsideração de sentença emitida pela Corte caso ela manifestamente exceda os limites de sua jurisdição.

²¹ Dentre as traduções não oficiais existentes, utiliza-se aqui a versão produzida pela Comissão Internacional de Juristas, presente no Anexo I de seu relatório sobre o Estatuto Árabe. Cf. em: INTERNATIONAL COMMISSION OF JURISTS, 2015.

artigo 42.5 do Regulamento da Corte), são as próprias cortes as competentes para decidir sobre a existência ou não de suas competências – consubstanciando-se a aplicação do princípio *kompetenz-kompetenz*.

Diante disso, passa-se ao estudo comparativo dos elementos jurisdicionais dessas cortes. Cada um dos pontos pertinentes quanto à jurisdição será abordado em subtópico próprio, seguindo a divisão tradicionalmente adotada entre seus quatro tipos possíveis, quais sejam: *ratione personae*, *ratione materiae*, *ratione temporis* e *ratione loci*. Problemas e soluções comparativas emergem em cada uma das categorias adotadas.

Jurisdição *ratione personae*

Talvez o maior dos problemas apontados no Estatuto seja o concernente a *quem* poderá acessar a futura Corte. Conforme seu artigo 19º, qualquer Estado “cujo cidadão²² alegue ter sido vítima de violações de direitos humanos” pode demandar frente à Corte, desde que tanto este Estado quanto o Estado reclamado tenham aceitado sua jurisdição. Adicionalmente, é possível que os Estados, a qualquer tempo, aceitem que Organizações Não Governamentais (ONGs) “credenciadas e atuantes no campo de direitos humanos no Estado do sujeito que alega ser vítima de violação de direitos humanos tenham acesso à Corte”.

Desta forma, ressalta-se primeiramente a impossibilidade no Sistema Árabe de acesso direto individual. Assim também o é no Sistema Interamericano, e, apesar de este problema só ser passível de resolução por emenda ou protocolo anexo ao Estatuto,

²² Tanto a tradução da Comissão Internacional de Juristas quanto a feita pelo Arab Centre for International Humanitarian Law and Human Rights Education (cf. em AL-MIDANI, [201-]), oscila-se entre a utilização dos termos *citizen* e *subject* neste e demais artigos do Estatuto. Apesar de os termos poderem comportar sentidos ligeiramente diferentes, implicando maior ou menor abertura jurisdicional, a diferença não será discutida aqui por não se tratar de traduções oficiais, o que requereria, pois, um estudo semântico aprofundado da palavra correspondente na língua árabe.

isso não significa que a participação da vítima no processo na Corte Árabe esteja terminantemente mitigada. Além da atuação enquanto testemunhas, é possível que as vítimas venham a desfrutar de prerrogativas tão relevantes ou mesmo iguais às de seus representantes (seja o Estado, sejam as ONGs autorizadas) no curso do processo. Isso porque a evolução do Sistema Interamericano neste quesito, inicialmente, pelo Regulamento de 1991, indica que a única participação possível da vítima era através da integração de seu representante legal particular à delegação da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) na condição de assistente. A partir do caso *El Amparo*, estes representantes, durante a fase de reparação, puderam ser diretamente inquiridos quanto aos fatos do caso pelos juízes, sem o intermédio dos delegados, e autorizados a entregar escritos à Corte. Com o Regulamento da Corte Interamericana de 2000, esse *locus standi in judicio* foi estendido a todas as etapas do processo (CANÇADO TRINDADE, 2002, p. 15-17).

Atualmente, o Regulamento em vigor (2009) prevê, inclusive, que um Defensor Interamericano possa ser designado para representar as vítimas, caso elas não tenham representante constituído, reafirmando a relevância de sua participação independentemente da atuação da Comissão. Fato é que, diferentemente do Sistema Interamericano, cujo regulamento não precisa passar pela aprovação da Assembleia Geral (artigo 25º do Estatuto da Corte Interamericana), o regimento interno da Corte Árabe pode ficar sujeito à maior rigidez por ser sujeito à aprovação de uma Assembleia dos Estados-partes (artigo 28º), cuja criação está prevista no artigo 4º do Estatuto. A adição deste requisito é uma característica que distingue a potencial Corte Árabe. É ponto comum em cortes e tribunais internacionais o poder destes órgãos jurisdicionais de adotarem seus próprios regulamentos e exercerem poderes de autorregulação processual sem a necessidade de submissão aos poderes políticos que

constituíram a Corte. Nota-se, assim, uma preocupação dos Estados em realizar maior supervisão dos poderes processuais da Corte. Será interessante verificar, na futura prática da Corte Árabe, se ela valer-se-á dos poderes processuais estabelecidos em outras cortes internacionais para interpretar seu Estatuto.

O segundo ponto meritório de análise é os entes dotados de capacidade postulatória perante a Corte Árabe. No Sistema Interamericano, tanto Estados-partes da Convenção Americana que tenham aceitado a jurisdição da Corte quanto a Comissão possuem capacidade de serem partes de uma demanda. No entanto, casos interestatais só podem ocorrer, nos termos do artigo 45º da Convenção Americana c/c o artigo 50º do Regimento da Comissão Interamericana, se ambos os Estados interessados tiverem feito uma declaração especial reconhecendo “a competência da Comissão para receber e examinar as comunicações em que um Estado Parte alegue haver outro Estado Parte incorrido em violações dos direitos humanos estabelecidos nesta Convenção”. Muito embora essas normativas digam respeito à capacidade postulatória frente à Comissão, nos termos do artigo 61.1 da Convenção, a Corte só pode conhecer de casos que tenham esgotado a etapa da Comissão. Significa dizer que, uma vez reconhecida a jurisdição da Corte, o Estado pode tornar-se desde logo polo passivo de qualquer demanda cujo polo ativo seja a Comissão (resguardada a necessidade de análise anterior do caso na Comissão, por óbvio), enquanto sua capacidade processual ativa é condicionada à existência de declaração adicional e apartada tanto dele quanto do Estado a ser demandado nos moldes do artigo 45º da Convenção.

Ademais, outra diferença reside na inexistência de órgão vinculado ao Sistema (ou à Liga, de forma mais ampla) passível de intermediar o acesso das vítimas à Corte Árabe, como a Comissão Interamericana o é relativamente ao Sistema Interamericano. Em verdade, a versão preliminar do Estatuto, apresentada na

Conferência de maio de 2014, conferia ao Comitê Árabe plena capacidade postulatória frente à Corte, desde que as tentativas de resolver o caso por solução amistosa tivessem falhado. Essa prerrogativa, no entanto, foi retirada na versão final do Estatuto. Entretanto, como ponto distintivo em relação ao Sistema Interamericano, o Estatuto Árabe prevê a possibilidade de demandas feitas por ONGs. Essa abertura, ainda que limitada a aceite apartado pelo Estado a ser demandado e as ONGs deverem cumprir o requisito de serem credenciadas e atuantes no campo de direitos humanos no Estado do sujeito que alega ser vítima de violação de direitos humanos, pode ser considerada um avanço na luta por maior participação social e legitimidade historicamente presente nos órgãos do Sistema Árabe. A prática futura dos Estados em relação à aceitação dessa possibilidade postulatória das ONGs irá provar o quão inovadora esta ideia se comprova no sistema ou se será meramente uma ideia sem aplicabilidade à luz da resistência Estatal de permitir um contencioso direcionado.

Outro aspecto digno de nota é o fato de que o Estatuto Árabe parece restringir a atuação do reclamante à representação de *indivíduos* que aleguem ter sofrido violações. A comparação com o Sistema Interamericano oferece contraste interessante. Se, a princípio, os textos legais que estruturam o Sistema Interamericano também restringem o conceito de vítima ao de indivíduos, a decisão da Corte no caso *Cantos* frente a uma objeção levantada pela Argentina quanto à possibilidade de uma entidade legal figurar como vítima nos termos da Convenção traz uma leitura expansiva interessante: já que,

em geral, os direitos e obrigações atribuídas a companhias tornam-se direitos e obrigações para os indivíduos que a compõem ou que agem em seu nome e representação [...] [essa] Corte considera que, embora a figura de entidades legais não tenha sido expressamente reconhecida pela Convenção Americana, como ocorre no Protocolo

Nº 1 à Convenção Europeia sobre Direitos Humanos, isso não significa que, em circunstâncias específicas, um indivíduo não possa recorrer ao Sistema Interamericano para Proteção de Direitos Humanos para que tenha seus direitos fundamentais resguardados, mesmo que esteja travestido por uma figura ou ficção jurídica criada pelo mesmo sistema normativo (CtIDH, 2001, pars. 27 e 29).

Deste modo, apesar da inexistência expressa da possibilidade no texto, é possível pensar igualmente em uma atividade jurisprudencial da Corte Árabe capaz de abranger vítimas para além da figura de indivíduos, vez que o fim último a que se destina é a proteção de direitos que nem sempre podem ser protestados a título pessoal individual, apesar de concernir, em última instância, aos indivíduos que compuserem a figura legal outra que vier a ser formalmente representada pelo reclamante.

Jurisdição *ratione materiae*

Diferentemente de outros documentos instituidores de cortes regionais de direitos humanos, o Estatuto Árabe não se conecta formalmente, como um protocolo, à Carta Árabe ou a nenhum outro tratado de direito material específico, bem como tampouco traz em seu bojo uma lista de direitos a serem protegidos. Nos termos de seu artigo 16º, a jurisdição material do Estatuto abrange “todos os casos e litígios decorrentes da aplicação e interpretação da Carta Árabe de Direitos Humanos ou qualquer outro tratado árabe no escopo de direitos humanos do qual os Estados em disputa são parte”. Como consequência, é possível que, em tese, um Estado ratifique o Estatuto mas inviabilize qualquer disputa frente à Corte por não ser parte de nenhum tratado árabe de direitos humanos. Dúvidas também emergem em relação a tratados de maior abrangência e, igualmente, ao direito costumeiro, vez que cortes de direitos humanos tendem

a ser particularmente expansivas em relação ao uso de outras fontes em sua atividade jurisdicional.

Ainda, não fica claro se os tratados estão limitados aos existentes no escopo da Liga dos Estados Árabes nem que tipos de tratados podem ser considerados como ‘de direitos humanos’. Quanto à primeira dúvida, observando o Sistema Interamericano, por um lado, não parece haver resposta clara sobre isso observando-se tão somente os textos normativos que compõem o Sistema. Já no campo jurisprudencial, no caso *Las Palmeras v. Colombia*, a Corte entendeu, frente a uma objeção de jurisdição material levantada pela Colômbia, que

pode-se deduzir claramente da Convenção Americana que o procedimento iniciado em casos contenciosos perante a Comissão, que culmina com uma demanda perante a Corte, deveria se referir especificamente aos direitos protegidos por essa Convenção (cf. artigos 33, 44, 48.1 e 48). Casos em que outra Convenção, ratificada pelo Estado, confere competência à Corte Interamericana ou à Comissão para ouvir violações dos direitos protegidos por essa Convenção, estão excetuados desta regra (CtIDH, 2000, par. 34).

Se aqui parece haver espaço para o entendimento de que é possível a jurisdição acerca de qualquer tratado de direitos humanos, desde que ele confira poderes à Corte ou à Comissão para tanto, no caso *Cotton Field* a Corte aponta no sentido contrário: “a declaração especial que aceita a jurisdição contenciosa da Corte, com base no artigo 62 da Convenção Americana, permite que a Corte examine violações a essa Convenção e também a outros instrumentos Interamericanos que lhe conferem jurisdição.” (CtIDH, 2009, par. 37).

Dessa forma, por um lado, comparativamente, há indicativo de restrição dos instrumentos hábeis a serem interpretados pela Corte àqueles criados tão somente no âmbito do Sistema Árabe

– e, portanto, aos documentos criados no escopo de atuação da Liga dos Estados Árabes. Por outro lado, a necessidade, na esfera Interamericana, de uma cláusula explícita de outorga de poderes a um órgão jurisdicional, ou, de forma mais genérica, a um órgão de supervisão, que deve estar presente em cada um destes tratados para torná-los demandáveis frente à Corte, não parece ser aplicável ao Sistema Árabe, vez que o Estatuto parece já ser meio de autorização genérica de instalação de procedimentos por excelência nos termos de seu artigo 16º. Se essa jurisdição automaticamente expansível sobre todos os tratados materiais de direitos humanos do Sistema (existentes e que eventualmente se criarão) se materializar, representaria uma expansão em se tratando de competência material de uma corte de direitos humanos.

Ademais, ainda em chave comparativa, é de se notar que no Sistema Interamericano a Corte Interamericana diversas vezes utiliza outros tratados de direitos humanos e a interpretação de outros tribunais internacionais para finalidades de interpretação da Convenção Interamericana.²³ A depender da postura a ser adotada pelos juízes da eventual Corte Árabe, uma similar abertura pode representar uma maneira de circunscrever parte dos problemas representados pela ausência de um rol de direitos materiais no Estatuto. A postura dos juízes em relação ao direito costumeiro dos direitos humanos igualmente representa uma alternativa a essa decisão.

Quanto à primeira questão posta no início deste subtópico, estabelece-se como limitação de matéria os tratados regionais no âmbito da Liga. Ainda, resta responder quais tratados podem ser entendidos como ‘de direitos humanos’. Para tanto, o caminho mais seguro parece ser o de observar os tratados que a própria Liga classifica enquanto “Tratados e Convenções Interárabes Relacionados aos Direitos Humanos” (اتفاقيات ولوائح عربية متعلقة بحقوق الإنسان, s.d.).

²³ Ver nesse sentido: LIXINSKI, 2010; BURGORGUE-LARSEN, 2018; KILLANDER, 2010.

material correspondente, já que, como dito anteriormente, a Corte tem jurisdição material ampla, o princípio da irretroatividade parece estipular essa restrição subsidiária como decorrência necessária.

O exemplo que o Sistema Interamericano oferece, entretanto, é de que essa restrição pode vir a sofrer modulação a depender do consentimento do Estado interessado. Assim, ao considerar a jurisdição temporal sobre a Bolívia no caso *Ibsen Cárdenas e Ibsen Peña v. Bolívia*, a Corte afirma que,

... muito embora o Estado tenha reconhecido a competência contenciosa da Corte em 27 de julho de 1993, no presente caso, ao reconhecer expressamente os fatos ocorridos a partir do mês de outubro de 1971 [...], o Tribunal considera que a Bolívia renunciou a qualquer limitação temporal ao exercício da competência da Corte, e, portanto, reconheceu sua competência contenciosa para examinar todos os fatos ocorridos e se pronunciar sobre as violações que se configurem neste caso e suas consequências (CtIDH, 2010, par. 22).

No caso em tela, importa ressaltar que a Bolívia não apenas reconheceu a autoria dos fatos como declarou expressamente que reconhecia sua responsabilidade internacional em relação aos artigos da Convenção Americana, de forma que essa modalidade de supressão temporal é muito bem circunscrita a casos determinados.

Outro ponto que requer atenção é a determinação da ocorrência do fato, vez que ele precisa ter ocorrido *após* a entrada em vigor do Estatuto. Isso é especialmente relevante para casos de crimes continuados, em que a ocorrência do fato se perpetua no tempo. No âmbito Interamericano, é assentado que constitui crime continuado, até que a situação cesse, por exemplo, o desaparecimento forçado e violações relativas à investigação e ao devido

processo.²⁶ Isso significa que, mesmo que esses crimes tenham se iniciado em momento anterior ao marco de jurisdição material da Corte em relação ao Estado-parte, a Corte segue competente para julgar toda a ilegalidade que se mantiver e adentrar no seu marco temporal de jurisdição, como que independente dos fatos anteriores isoladamente considerados. Entretanto, há outras situações não tão bem assentadas, como o impedimento permanente, após a prática de deslocamento forçado, de retornar à terra de origem (PASQUALUCCI, 2012, p. 141). De toda forma, ainda que a definição dos crimes considerados continuados possa sofrer alguma modulação entre os dois sistemas, parece que há a possibilidade de uma interpretação comum acerca da possibilidade de julgar o aspecto que se mantém no tempo de crimes continuados. Isso porque a restrição temporal contida no Estatuto não é terminantemente proibitiva, vez que não informa enquanto condição necessária que o ato ilícito tenha iniciado após a ratificação do instrumento, só que exista parte de seu cometimento que possa ser identificada (ainda que enquanto parte de um *continuum* anterior) em momento posterior ao marco de jurisdição temporal da Corte.

Por fim, quanto à cessação de jurisdição por ocasião da renúncia do tratado, o Estatuto estabelece em seu artigo 35º que a retirada não isenta o Estado quanto a obrigações surgidas enquanto ainda era parte dele. Além disso, a denúncia não poderá afetar a continuação de qualquer caso que já esteja correndo na Corte antes da data em que surta efeito (um ano após a entrega da notificação de saída pelo Estado). Por ser um tratado que contém disposições de direito material, a Convenção Americana, por sua vez, traz mais obrigações aos Estados: segundo o artigo 78º, o Estado permanece responsável por qualquer ato

²⁶ Como possível exceção, menciona-se o caso *Campo-Dodd*, em que a manutenção de uma prisão originada em uma evidência obtida por tortura em época anterior à aceitação de jurisdição da Corte não foi considerada um crime continuado (GONZALEZ-SALZBERG, 2012, p. 265-268).

atentatório às disposições da Convenção cometido enquanto a denúncia não produzir efeito. Por óbvio, as obrigações das quais o Estatuto Árabe fala não são dessa natureza, vez que é documento meramente processual, e sim ligadas a contribuições para a manutenção e administração dos órgãos do Sistema ou oriundas de sentenças anteriores, por exemplo.

Jurisdição *ratione loci*

A última possibilidade de jurisdição é em razão do lugar dos fatos constitutivos de violação. Este é o único quesito de jurisdição para o qual não parece haver uma delimitação, ainda que parcial, pelo Estatuto Árabe. Fica em aberto, então, se essa dimensão da jurisdição deve corresponder aos termos da jurisdição estabelecida pelo documento material de direitos humanos que seja a base da contenda entre as partes frente à Corte ou se deve haver um delineamento mais geral dos critérios de jurisdição espacial estruturado pelo próprio Tribunal.

Para esclarecer a questão, muito embora, até a presente data, a Corte Interamericana não tenha considerado nenhuma objeção à sua jurisdição baseada neste quesito, pode-se apreender alguma pista pela leitura do artigo 1.1 da Convenção Americana, que estabelece o seguinte: “[o]s Estados Partes nesta Convenção comprometem-se a respeitar os direitos e liberdades nela reconhecidos e a garantir seu livre e pleno exercício a toda pessoa que esteja sujeita à sua jurisdição [...]”. Deste modo, se, por um lado, as obrigações devidas pelo Estado em relação aos direitos ali elencados não se restringem aos seus limites territoriais, e sim aplicam-se, de forma mais ampla, a todas as pessoas sujeitas à sua jurisdição; por outro, essa limitação parece ter sido dada como consequência do aspecto material da Convenção. É dizer que, para que a jurisdição em razão do espaço seja definida, deve-se considerar primeiro se existe ou não restrição territorial no texto material. Em não havendo, a partir da natureza dos deveres impostos ao Estado pelo tratado, passa-se à possibilidade ou não de

o Estado gerar o descumprimento de suas obrigações, dado que com nexo causal apropriado, seja em razão de ações realizadas por seus agentes fora de seu território ou das que, mesmo que iniciadas de dentro dele, gerem consequências extraterritoriais.

Ainda que não apresente discussões do gênero nos casos contenciosos da Corte Interamericana, a lógica acima delineada encontra reflexo em sua Opinião Consultiva nº 23, sobre meio ambiente e direitos humanos. Em suma, ao se deparar com o tema do escopo do termo “jurisdição”, presente no artigo 1.1 da Convenção, a Corte clarifica que as obrigações dos Estados frente à Convenção se aplicam “a qualquer pessoa que esteja no território do Estado ou que esteja de alguma forma sujeita à sua autoridade, responsabilidade ou controle” (CtIDH, 2017, par. 73). Isso é corroborado, dentre outros, pelo fato de o texto inicial da Convenção, quando dos trabalhos preparatórios, dispor que a obrigação dos Estados se limitava somente às pessoas “em seus territórios e sujeitas a suas jurisdições”. A retirada da exigência territorial do texto final adotado, então, é tida pela Corte como grande indício de que o significado adequado de jurisdição não se limita ao seu aspecto territorial (CtIDH, 2017, par. 77).

Adiante, por considerar excepcionais as ações extraterritoriais que correspondam a um exercício de jurisdição pelo Estado e que, como tais, devam ser interpretadas restritivamente (CtIDH, 2017, par. 81), não se pode dizer que todos os direitos elencados na Convenção tenham o mesmo potencial extraterritorial. Em contrário, “[p]ara determinar as circunstâncias que revelam o exercício da jurisdição de um Estado, as circunstâncias factuais e legais específicas de cada caso em particular devem ser examinadas” (CtIDH, 2017, par. 244.3).

Assim, muito embora não seja possível se falar em qualquer restrição *a priori*, no Estatuto Árabe, quanto à capacidade jurisdicional da Corte em matéria de lugar, tampouco se pode antecipar, sem o estudo individualizado dos documentos materiais de direitos humanos que serão sujeitos a sua jurisdição, a

existência de ditos limites ou as distinções entre os graus de extraterritorialidade possíveis, se eventualmente permitida, para cada direito protegido.

Conclusões

Apesar das circunstanciais limitações e distinções em relação à jurisdição da Corte Árabe contidas em seu Estatuto, a prática do Sistema Interamericano parece ser iluminante para se vislumbrar potenciais interpretações normativas que ofereçam margem a práticas que confirmam maior amplitude jurisdicional à Corte Árabe. Nem sempre a análise comparativa resulta em uma perspectiva mais favorável em relação a certos elementos do Estatuto, a exemplo da restrição intransponível da capacidade postulatória restritiva a Estados e, subsidiariamente, ONGs. Entretanto, em outras tantas circunstâncias, as disposições do Estatuto parecem não contrariar e, ao contrário, até mesmo comportar elementos protetivos desenvolvidos e reconhecidos no bojo do Sistema Interamericano para Proteção aos Direitos Humanos. Se é verdade que a *cross-fertilization* processual entre cortes internacionais de direitos humanos permitiu um enriquecimento e eventual expansão dos poderes dessas cortes, a Corte Árabe parece contar com amplo manancial para, eventualmente, transpor as aparentes barreiras de seu Estatuto.

Grande parte dos questionamentos solevados neste escrito será respondida com a prática posterior da eventual Corte Árabe de Direitos Humanos. Tal prática será obviamente guiada pelas distinções locais e pelos contextos políticos, sociológicos e econômicos regionais.²⁷ A experiência europeia, a interamericana e a africana demonstram que parte do desenho institucional e parte da jurisprudência material da Corte são particularmente elásticas tanto às necessidades quanto aos problemas jurídicos

²⁷ Ver nesse sentido: HUNEEUS, MADSEN, 2018.

locais. Nesse sentido, a experiência dos três sistemas atuais, e em particular do Interamericano, sugere que a primeira magistratura da Corte Árabe terá um papel substancialmente influente na definição dos contornos jurisdicionais do órgão jurisdicional.

Em particular, a observância da prática judicial e desenvolvimento normativo do Sistema Interamericano tem potencial de oferecer importantes contribuições para se pensar estratégias e caminhos possíveis e favoráveis ao aumento da margem jurisdicional oferecida pelo Sistema Árabe. Isso serve tanto ao seu uso estratégico pelos eventuais usuários do Sistema quanto para guiar a atuação dos próprios agentes que o conformam e operam em seus diferentes níveis.

Referências

ALLAM, W. The Arab Charter on Human Rights: Main Features. *Arab Law Quarterly*, v. 28, p. 40-63, 2014.

ALMAKKY, R. G. Regionalization of Human Rights: A Critique of the Arab Human Rights Committee. *The Asian Yearbook of Human Rights and Humanitarian Law*, v. 1, p. 222-243, 2017.

AL-MIDANI, M. A. *English Version of the Statute of the Arab Court of Human Rights*. Arab Centre for International Humanitarian Law and Human Rights Education, [201-]. Disponível em: https://acihl.org/texts.htm?article_id=44&lang=ar-SA. Acesso em: 14 mar. 2020.

AL-MIDANI, M. A. La Ligue des États Arabes et les Droits de l'Homme. *Scienza & Politica*, n. 26, p. 101-114, 2002.

AL-MIDANI, M. A. *The Enforcement Mechanisms of the Arab Charter on Human Rights and the Need for an Arab Court of Human Rights*. Arab Center for International Humanitarian Law and Human Rights Education, 2008. Disponível em: https://acihl.org/articles.htm?article_id=22. Acesso em: 21 maio 2019.

ALSHEHRI, S. An Arab Court of Human Rights: The Dream Desired. *Arab Law Quarterly*, v. 30, n. 1, p. 34-52, 2016.

AN-NA'IM, A. Cultural Legitimation: Towards a Cross-Cultural Approach to Defining International Standards of Human Rights: The Meaning of

Cruel, Inhuman, or Degrading Treatment or Punishment. In: TWINING, W. *Human Rights: Southern Voices*. Cambridge: Cambridge University Press, 2009. p. 62-79.

BANTEKAS, I.; OETTE, L. Regional Human Rights Treaty Systems. In: BANTEKAS, I.; OETTE, L. *International Human Rights Law and Practice*. New York: Cambridge University Press, 2013. p. 219-272.

BEYANI, C. Reconstituting the Universal: Human Rights as a Regional Idea. In: GEARTY, C.; DOUZINAS, C. (ed.). *The Cambridge Companion to Human Rights Law*. New York: Cambridge University Press, 2012. p. 173-190.

BURGORGUE-LARSEN, L. “Decomartmentalization”: The Key Technique for Interpreting Regional Human Rights Treaties. *International Journal of Constitutional Law*, v. 16, n. 1, p. 187-213, 2018.

CANÇADO TRINDADE, A. A. A personalidade e capacidade jurídicas do indivíduo como sujeito do direito internacional. *Revista do Instituto Brasileiro de Direitos Humanos*, v. 3, n. 3, p. 3-35, 2002.

CASSESE, A. *I diritti umani nel mondo contemporaneo*. Roma: Laterza, 1988.

CHEKIR, H. La modernisation de la Charte Arabe des Droits de l’Homme. *Jura Gentium*, v. 2, p. 73-88, 2005.

COSTA, P. Dai diritti naturali ai diritti umani: episodi di retorica universalistica. In: MECCARELLI, M.; PALCHETTI, P.; SOTIS, C. (a cura di). *Il lato oscuro dei diritti umani*. Madrid: Universidad Carlos III de Madrid, 2014. p. 27-80.

CtIDH. *Case Cantos v. Argentina*. Preliminary Objections. Serie C, n. 85, 7 Sept. 2001.

CtIDH. *Case González et al. (“Cotton Field”) v. Mexico*. Preliminary Objection, Merits, Reparations, and Costs. Serie C, n. 205, 16 Nov. 2009.

CtIDH. *Caso Ibsen Cárdenas e Ibsen Peña v. Bolivia*. Fondo, Reparaciones y Costas. Serie C, n. 217, 1 sept. 2010.

CtIDH. *Case Las Palmeras v. Colombia*. Preliminary Objections. Serie C, n. 67, 4 Feb. 2000.

CtIDH. *The Environment and Human Rights (State Obligations in Relation to the Environment in the Context of the Protection and Guarantee of the Rights to Life and to Personal Integrity – Interpretation and Scope of Articles 4(1) and 5(1) of the American Convention on Human Rights)*. Advisory Opinion OC-23/17. Serie A, n. 23, 15 Nov. 2017.

- EYADAT, Z.; OKASHEH, H. Human Rights Mechanisms in the Arab World: Politics and Protection. In: OBERLEITNER, G. (ed.). *International Human Rights Institutions, Tribunals, and Courts*. New York: Springer, 2016. p. 1-16.
- GONZALEZ-SALZBERG, D. Do Preliminary Objections Truly Object to the Jurisdiction of the Inter-American Court of Human Rights? An Empirical Study of the Use and Abuse of Preliminary Objections in the Court's Case Law. *Human Rights Law Review*, v. 12, n. 2, p. 255-286, 2012.
- GORDON LAUREN, P. The Foundations of Justice and Human Rights in Early Legal Texts and Thought. In: SHELTON, D. *The Foundations of Justice and Human Rights in Early Legal Texts and Thought*. Oxford: Oxford University Press, 2013. p. 168-189.
- HAMMAMI, F. *The Arab Charter on Human Rights: The Task Still Unfinished*. 2013. 93 f. (Thesis) – European Master's Theses in Human Rights and Democratisation – Irish Centre for Human Rights, National University of Ireland Galway, 2013.
- HENKIN, L. *The Age of Rights*. New York: Columbia University Press, 1990.
- HEYNS, C.; KILLANDER, M. Universality and the Growth of Regional Systems. In: SHELTON, D. (ed.). *The Oxford Handbook of International Human Rights Law*. Oxford: Oxford University Press, 2013. p. 670-697.
- HUNEEUS, A.; MADSEN, M. R. Between Universalism and Regional Law and Politics: A Comparative History of the American, European, and African Human Rights Systems. *International Journal of Constitutional Law*, v. 16, n. 1, p. 136-160, 2018.
- HUNT, L. *Inventing Human Rights: A History*. New York: W.W. Norton & Company, 2008.
- INTERNATIONAL COMMISSION OF JURISTS. *The Arab Court of Human Rights: A Flawed Statute for an Ineffective Court*. Geneva: International Commission of Jurists, 2015.
- INTERNATIONAL COMMISSION OF JURISTS. *Towards a World Court of Human Rights: Questions and Answers*. Supporting Paper to the 2011 Report of the Panel on Human Dignity. Geneva: International Commission of Jurists, 2011.
- KILLANDER, M. Interpreting Regional Human Rights Treaties. *Revista Sur*, v. 7, n. 13, p. 149-176, 2010.

LIXINSKI, L. Treaty Interpretation by the Inter-American Court of Human Rights: Expansionism at the Service of the Unity of International Law. *The European Journal of International Law*, v. 21, n. 3, p. 585-604, 2010.

MACDONALD, R. W. *The League of Arab States: A Study in the Dynamics of Regional Organization*. Princeton: Princeton University Press, 1965.

MAHIOU, A. La Charte arabe des droits de l'homme. *Idara* (in Alger), v. 11, n. 1, p. 101-124, 2011.

MAGLIVERAS, K. Completing the Institutional Mechanism of the Arab Human Rights System: The Arab Court of Human Rights. *International Human Rights Law Review*, v. 6, p. 30-52, 2017.

MAGLIVERAS, K.; NALDI, G. The Arab Court of Human Rights: A Study in Impotence. *Revue québécoise de droit international*, v. 29, n. 2, p. 147-172, 2016.

MEKKI, N. Les États Arabes et la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme. *Arab Law Quarterly*, v. 23, p. 307-328, 2009.

ONU – Organização das Nações Unidas. *Draft Resolution for an International Court of Human Rights Submitted by the Representative from Australia*. E/CN.4/15, 5 Feb. 1947. Disponível em: <http://undocs.org/E/CN.4/15>. Acesso em: 16 out. 2008.

PASQUALUCCI, J. M. *The Practice and Procedure of the Inter-American Court of Human Rights*. 2nd ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2012.

RISHMAWI, M. The Arab Charter on Human Rights and the League of Arab States: An Update. *Human Rights Law Review*, v. 10, n. 1, p. 169-178, 2010.

RISHMAWI, M. *The League of Arab States, Human Rights, Standards and Mechanisms: Towards Further Civil Society Engagement: A Manual for Practitioners*. [New York / Cairo]: Open Society Foundations and Cairo Institute for Human Rights Studies, 2015.

SCHUTTER, O. *International Human Rights Law: Cases, Materials, Commentary*. New York: Cambridge University Press, 2010.

SOBRE OS AUTORES

Ana Maria de Araújo Rodrigues

Médica e professora de Medicina Antroposófica e de Ayurveda. Mestre em Medicina pelo IEP Santa Casa. Especialista em Medicina Antroposófica pela Seção Médica do Goetheanum, Suíça. Membro do Conselho Consultivo do Centro de Estudos Indianos (CEI) da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Tem atuação acadêmica em medicina, psicologia, nutrição e química dos produtos naturais.

Archana Shivan

Mestre em Políticas Públicas e Governança pela Azim Premji University, Bangalore, Índia. Associada do Outline India. Fez estágio de pesquisa pela Indian Housing Federation, Assam Urban Development Department e pelo Planning Department of Assam. Também fez estágio no Centre for Equity Studies. Tem atuação acadêmica em habitação, sociologia e políticas públicas.

Aziz Tuffi Saliba

Professor da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Doutor em Direito pela mesma universidade. Diretor de Relações Internacionais da UFMG. Presidente do Ramo Brasileiro da International Law Association. Vice-diretor da Faculdade de Direito da UFMG (2014-2018). Tem atuação acadêmica em direito internacional público e relações internacionais, bilaterais e multilaterais.

Bruno Augusto Benevenuto de Andrade

Professor adjunto da Faculdade de Odontologia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Doutor em Estomatopatologia pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). Fez estágio pós-doutoral no Laboratório de Patologia Bucal e Biologia Molecular da Faculdade de Odontologia da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Tem atuação acadêmica em estomatopatologia e patologia bucal.

David Magalhães

Professor de Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP) e da Fundação Armando Álvares Penteado (FAAP). Doutor em Relações Internacionais pelo Programa de Pós-Graduação San Tiago Dantas (Unesp-PUC-Unicamp). Tem atuação acadêmica em integração internacional, conflito, guerra e paz e em política externa do Brasil.

Dawisson Belém Lopes

Professor associado da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Doutor em Ciência Política pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Diretor adjunto de Relações Internacionais da UFMG. Foi professor visitante da Université Catholique de Louvain (UCL), Bélgica. Tem atuação acadêmica em política externa e instituições internacionais.

Eduardo Bastianetto

Professor adjunto da Escola de Veterinária da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Doutor em Ciência Animal e em Medicina Veterinária pela mesma universidade. Membro do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia (INCT) de Pecuária. Tem atuação acadêmica em medicina veterinária preventiva, doenças parasitárias de animais e epidemiologia animal.

Felipe Paiva Fonseca

Professor da Faculdade de Odontologia da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Doutor em Estomatopatologia pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), com período sanduíche na University of Sheffield, Reino Unido. Realizou estágio pós-doutoral pela Unicamp. Tem atuação acadêmica em estomatopatologia, estomatologia e patologia oral.

Guilherme Casarões

Professor da Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (FGV-EAESP). Doutor em Ciência Política pela Universidade de São Paulo (USP). Pesquisador visitante da Tel Aviv University, Israel (2011) e da Brandeis University, Estados Unidos (2015). Tem atuação acadêmica em política externa brasileira, relações Brasil-Oriente Médio e teoria das relações internacionais.

Hussein Kalout

Pesquisador da Harvard Kennedy School Belfer Center for Science and International Affairs, Estados Unidos. Membro do Conselho Consultivo da *Harvard International Review*. Mestre em Relações Internacionais pela Universidade Árabe de Beirute, Líbano. Foi secretário especial da Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE) da Presidência da República (2016-2018). Tem atuação acadêmica em política externa brasileira, integração internacional, conflito, guerra e paz.

João Paulo Ferraz Oliveira

Membro pesquisador do grupo de pesquisa Rede Interinstitucional de Pesquisa em Política Externa e Regime Político (RIPPERP), da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Doutor em Ciência Política pela mesma universidade e em Ciência Política e Social pela Université Catholique de Louvain, Bélgica. Tem atuação acadêmica em organizações internacionais, integração e regionalismo e Oriente Médio.

Lucas Carlos Lima

Professor adjunto da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Doutor em Direito Internacional pela Universidade de Macerata, Itália. Fez estágio pós-doutoral na University of Copenhagen, Dinamarca. Coordenador do Stylus Curiarum – Grupo de Pesquisa em Cortes e Tribunais Internacionais. Tem atuação acadêmica em teoria e história do direito internacional e jurisdição internacional.

Mariana Ferreira da Silva

Graduanda em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Bolsista FAPEMIG do Projeto Medidas Socioeducativas e Direitos das Populações LGBT, da Clínica de Direitos Humanos da UFMG. Membro do Stylus Curiarum – Grupo de Estudos em Cortes e Tribunais Internacionais da UFMG. Tem atuação acadêmica em direitos humanos e direito internacional público.

Monique Sochaczewski

Pesquisadora associada do Centro Brasileiro de Relações Internacionais (CEBRI). Doutora em História, Política e Bens Culturais pela Fundação Getúlio Vargas. Kursou estágio pós-doutoral na mesma instituição. Autora dos livros *Trópicos orientais/orientes tropicais: reflexões sobre o Brasil e o Oriente Médio* e *Do Rio de Janeiro a Istambul: contrastes e conexões entre o Brasil e o Império Otomano (1850-1919)*. Tem atuação acadêmica em história judaica, Oriente Médio e Norte da África, gênero e migrações.

Prerna Mukharya

Fundadora da Outline India, uma empresa social com fins lucrativos que busca criar impacto social por meio de dados. Mestre em Economia pela Boston University, Estados Unidos. Foi listada entre as 25 mulheres de negócio mais poderosas da Índia, pela *Business Today*, em 2019. Tem atuação acadêmica em economia, inovação e sociologia.

Raghu Radhakrishnan

Professor do Departamento de Patologia Oral da Manipal Academy of Higher Education, Índia. Doutor em Epigenética do Câncer Oral pela mesma instituição. Pesquisador Marie Curie na University of Sheffield, Reino Unido. Diretor de Colaborações Internacionais da referida universidade indiana. Tem atuação acadêmica em patologias orais, anatomia dental e microbiologia.

Rajeswari Pillai Rajagopalan

Chefe da Iniciativa de Política Nuclear e Espacial na Observer Research Foundation (ORF). Escreve para o periódico *The Diplomat* sobre Defesa na Ásia. Foi professora militar na Índia. Autora de quatro livros, dentre os quais *Nuclear Security in India* (2015) e *Clashing Titans: Military Strategy and Insecurity among Asian Great Powers* (2012). Tem atuação acadêmica em defesa, forças armadas, segurança e armas nucleares.

Ricardo Santiago Gomez

Professor titular da Faculdade de Odontologia da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Doutor em Odontologia pela Universidade de São Paulo (USP). Editor associado do *Journal of Oral Pathology & Medicine*. Pró-Reitor de Pós-Graduação da UFMG (2010-2014). Diretor da Faculdade de Odontologia da UFMG (2004-2008). Tem atuação acadêmica em patologia bucal e estomatologia.

Samir Saran

Presidente da Observer Research Foundation (ORF). Comissário da UN Global Commission on the Stability of Cyberspace. Membro do conselho consultivo do Sul da Ásia do World Economic Forum. Membro do Global Future Council on Cybersecurity. Diretor do Centre for Peace and Security da Sardar Patel Police University, Índia. Tem atuação acadêmica em segurança internacional, paz e ciberespaço.

Shashi Tharoor

Escritor e político. Doutor em Direito e Diplomacia pela Fletcher School, Estados Unidos. Parlamentar da Lok Sabha, câmara baixa do Parlamento indiano, por Thiruvananthapuram. Subsecretário-geral das Nações Unidas para Comunicações e Informação Pública (2002-2007). Ministro das Relações Exteriores da Índia (2009-2010). Ministro de Desenvolvimento de Recursos Humanos da Índia (2012-2014). Tem atuação acadêmica em relações internacionais, organizações internacionais e direito.

Showkat Shafi

Fotojornalista. Mestre em Jornalismo pela Kashmir University, Índia. Editor fotográfico da Al Jazeera Media Network desde 2015, onde também foi fotojornalista freelancer (2011-2015). Cobriu histórias internacionalmente em Áustria, Butão, Nepal, Bangladesh, Israel/Palestina, Estados Unidos (Alaska) e Catar. Possui vasta produção documentando as vidas dos “invisíveis” no subcontinente indiano.

Shruti Pandalai

Membro do Institute for Defence Studies and Analyses. Jornalista. Mestre em Rádio e Televisão pelo Asian College of Journalism, Chennai, Índia. Mestre em Relações Internacionais pela School of Oriental and African Studies, University of London, Reino Unido. Correspondente da Times Now (2005-2009). Tem atuação acadêmica em diplomacia e segurança internacional.

Tiago Duarte Dias

Doutorando em Antropologia pela Universidade Federal Fluminense (UFF). Mestre em Antropologia pela mesma universidade. Graduado em Relações Internacionais pela mesma instituição. Tem atuação acadêmica em antropologia urbana, etnicidade, comunidades em diáspora, identidade curda e imigração na Dinamarca.