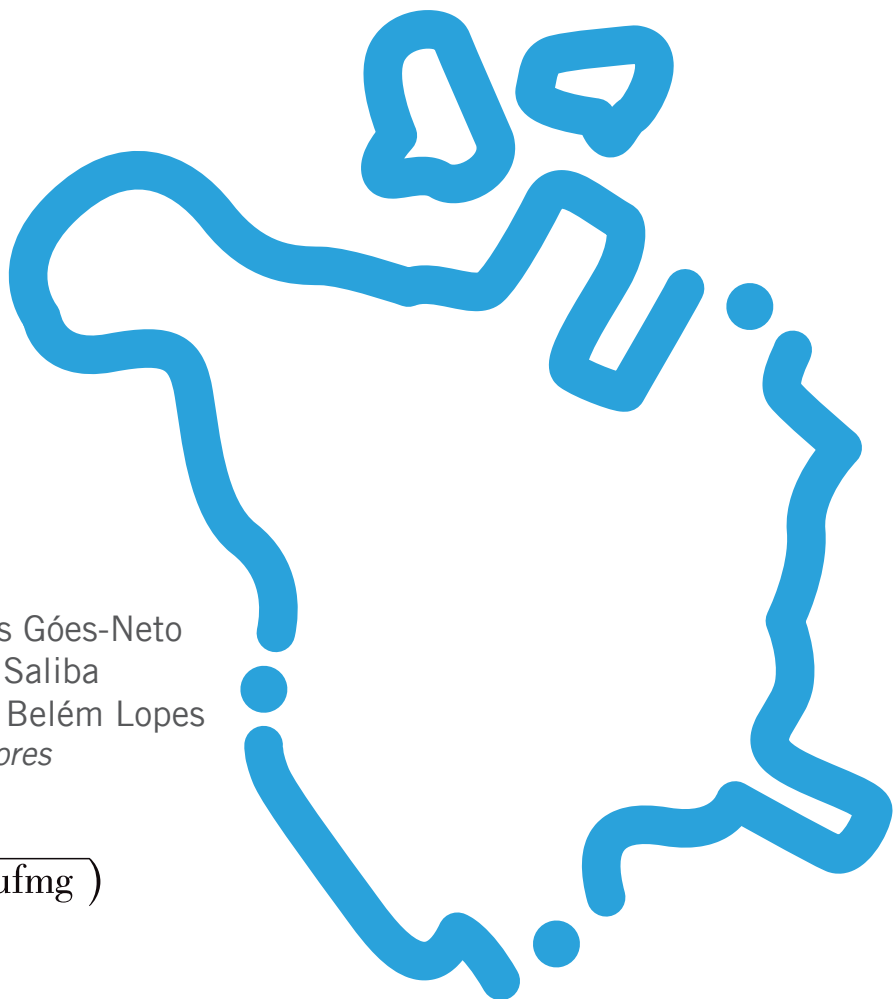


# COLEÇÃO DESAFIOS GLOBAIS

Volume 2 | América do Norte

Aristóteles Góes-Neto  
Aziz Tuffi Saliba  
Dawisson Belém Lopes  
*Organizadores*

( EDITORAufmg )





A large, light blue, hand-drawn style outline of the continents of North and South America, centered on the page. The lines are thick and irregular, giving it a sketchy, artistic feel. The text is overlaid on this graphic.

# **COLEÇÃO DESAFIOS GLOBAIS**

**Volume 2 | América do Norte**

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

EDITORA 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 2 | América do Norte

Aristóteles Góes-Neto  
Aziz Tuffi Saliba  
Dawisson Belém Lopes  
*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.

---

América do Norte / Aristóteles Góes-Neto, Dawisson Belém Lopes, Aziz Tuffi Saliba, organizadores. - Belo Horizonte : Editora UFMG, 2021.

317p. : il. (Desafios globais; 2)

Inclui bibliografia.

ISBN: 978-65-5858-021-8

ISBN digital: 978-65-5858-009-6

1. América do Norte – História. 2. América do Norte – Condições sociais.  
3. América do Norte – Política e governo. I. Góes-Neto, Aristóteles. II. Lopes, Dawisson E. Belém. III. Saliba, Aziz Tuffi. IV. Série.

CDD: 970

CDU: 97

---

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](http://www.editoraufmg.com.br) – [editora@ufmg.br](mailto:editora@ufmg.br)

# SUMÁRIO

<b>Prefácio</b>	9
<i>Sandra Goulart Almeida</i>	
<b>Introdução</b>	13
<i>Dawisson Belém Lopes</i>	
<i>Aristóteles Góes-Neto</i>	
<i>Aziz Tuffi Saliba</i>	
<b>1. Escrito nas cinzas: lições aprendidas no Cerrado brasileiro e no Chaparral californiano</b>	29
<i>Eugênia Kelly Luciano Batista</i>	
<i>José Eugênio Côrtes Figueira</i>	
<i>Evandro Luís Rodrigues</i>	
<i>Ramón Perea</i>	
<i>Geraldo Wilson Fernandes</i>	
<b>2. Saúde bucal no Brasil, Canadá e EUA: uma análise comparativa</b>	77
<i>Alex Júnio Silva da Cruz</i>	
<i>Isabela Almeida Pordeus</i>	
<i>Mauro Henrique Nogueira Guimarães de Abreu</i>	

- 3. A mordaza global na cooperação para a saúde, o bem-estar e os direitos humanos** 101  
*Ulysses Panisset*  
*Elis Borde*
- 4. Clínicas jurídicas: da metodologia de ensino à tutela dos direitos humanos** 125  
*Carlos H. B. Haddad*
- 5. Improvisação Aplicada: criatividade e coletividade como chave para abordar a Educação nos Estados Unidos, no Canadá e no Brasil** 151  
*Mariana Lima Muniz*
- 6. Internacionalização de instituições de ensino superior no Brasil e na América do Norte: implicações e desafios para o ensino de idiomas** 173  
*Climene F. Brito Arruda*  
*Deise Prina Dutra*  
*Bárbara Malveira Orfanò*  
*Leonardo Pereira Nunes*
- 7. As origens históricas do processo eleitoral nos Estados Unidos: breves comentários** 201  
*Carlos Gustavo Poggio Teixeira*
- 8. A promessa ilusória de uma política externa progressista dos EUA em relação ao Brasil** 215  
*André Pagliarini*



<b>9. Contextualizando o relacionamento entre Canadá e Brasil</b>	235
<i>Deborah Barros Leal Farias</i>	
<b>10. Organização dos Estados Americanos (OEA) e seus mecanismos de proteção democrática: reflexões diante do tempo e das oportunidades</b>	255
<i>João Paulo Ferraz Oliveira</i>	
<b>11. Migrações literárias no século XXI</b>	285
<i>David Faflik</i>	
<b>12. Enfrentando desafios globais por meio do intercâmbio internacional: fazendo uma velha ideia ser efetiva no século XXI</b>	299
<i>Victoria Grieve</i>	
<b>Sobre os autores</b>	311



# 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  
Aristóteles Góes-Neto  
Aziz Tuffi Saliba*

Estados Unidos e Canadá são os gêmeos siameses que compõem a América do Norte. Comungam com quase tudo: colonização europeia, populações originárias, pluriétnicidade, histórico de imigração em massa, influência da religião cristã protestante, base idiomática da anglofonia e bordas territoriais – tanto a noroeste, na divisa Alaska-Yukon, quanto a sul, na fronteira contínua que vai de Maine-Nova Brunswick, sudeste, a Washington-Colúmbia Britânica, sudoeste. As economias estão estruturalmente conectadas. O meio acadêmico-científico de estadunidenses e canadenses é indissociável. Até as ligas de basquete, de hóquei no gelo e de *soccer* são integradas. Um país é quase o prolongamento do outro.

O México, ainda que também ocupe geograficamente a porção setentrional do hemisfério e estabeleça trocas intensas com os vizinhos anglo-saxões, parece mais próximo, quer pelo estágio de desenvolvimento socioeconômico, quer pelos demais fatores culturais, das ex-colônias espanholas e portuguesa que constituem o subcontinente da América Latina.<sup>1</sup> O mesmo raciocínio

<sup>1</sup> Para um olhar mais detido nas questões que envolvem os Estados Unidos Mexicanos, ver o volume *América Latina* desta coleção. Recomenda-se ainda ver Mace (2018) para uma discussão sobre a integração entre México e EUA/Canadá via Acordo de Livre Comércio da América do Norte (NAFTA).

é extensivo, com marcadas ressalvas, ao Mar do Caribe.<sup>2</sup> Nos limites deste volume, estaremos mais atentos às duas nações boreais, não descurando a zona meridional – tanto terrestre quanto marítima. Do século XVIII ao momento corrente, tentaremos introduzir alguns tópicos que marcaram e ainda modelam a trajetória da região.

## Uma certa ideia de democracia: o legado dos federalistas

A segunda metade do século XVIII foi palco de eventos capazes de redesenhar o mundo ocidental. A Revolução Americana, famosa por seu compromisso constitucionalista, encontrou nos ditos *federalistas* (Thomas Jefferson, Alexander Hamilton, Thomas Paine, John Jay, James Madison e outros) o empuxo ideacional para materializar-se. Não se compreende a construção da América do Norte sem remissão a esses pensadores. Como enunciado na Declaração de Independência de 1776, Thomas Jefferson, terceiro presidente dos Estados Unidos e um dos elaboradores daquele documento, considerava o governo um instrumento ao qual competiria salvaguardar os direitos do povo e promover a felicidade geral. A ênfase no jusnaturalismo é comum, de resto, aos demais federalistas.

O peso das ideias de pensadores britânicos, nomeadamente de John Locke, é perceptível. Em texto de introdução a *O federalista*, Hamilton elenca, entre as metas que justificavam o estabelecimento da União, “o aumento e a segurança da manutenção desta espécie de governo, da nossa liberdade e das nossas propriedades”. John Jay, no mesmo *O federalista*, sai em defesa da União como ferramenta para debelar insurreições e evitar o facciosismo, garantindo-se a ordem. Thomas Paine, no *Senso comum*,

<sup>2</sup> As conexões entre o Caribe e a América do Norte (especialmente os Estados Unidos) estão bem exploradas na compilação editada por Lewis, Gilbert-Roberts e Byron (2018), particularmente na parte 1.



afirma, sobre a necessidade de um governo: “eis, também, o propósito e o fim do governo, isto é, liberdade e segurança”. O ideário lockeano esteve, sim, fartamente representado nos escritos de seus coirmãos do Atlântico Norte (ver WEFFORT, 1973).

Jefferson foi um pouco além em suas reflexões sobre a relação de autoridade política. Numa crítica indireta a Thomas Hobbes, outro luminar filosófico britânico, redigiu em carta a Noah Webster que “[havia se tornado] uma posição universal e quase incontestada nos vários estados [que perfariam os Estados Unidos] que os objetivos da sociedade *não exigem* a cessão de todos os nossos direitos a nossos governadores comuns”; e ainda que “há certas parcelas de direito que *não são necessárias* para que eles [governantes] possam desempenhar um governo eficaz” (grifos nossos).<sup>3</sup> Era o germe do federalismo como forma de organização do Estado.

A autoridade do governante não poderia ultrapassar os limites que lhe fossem impostos pelo próprio governado, o agente *autorizador*. Com isso, Jefferson reafirmava a condenação à hipótese hobbesiana de um Leviatã, ou seja, de uma instituição política com poder supremo e absoluto em todos os assuntos e sobre todos os indivíduos pertencentes à comunidade política: “Sendo o único objetivo do governo civil formar sociedades, sua administração deve ser conduzida mediante assentimento comum.”<sup>4</sup> A democracia de fundações norte-americanas desponta no horizonte.

Há um traço relevante na filosofia política dos federalistas: a concepção eudemonista de ética na vida pública. Tal concepção busca na felicidade (podendo esta ser coletiva, mas apresentando-se principalmente como meta individual) o fundamento da moralidade. A expressão vem do grego *eudaimonia*, de *eu* – “bom” e *daimon* – “felicidade”, “gênio”; ou seja: o “bom gênio”,

<sup>3</sup> “Carta a Noah Webster. Filadélfia, 4 de dezembro de 1790”, Thomas Jefferson, *Escritos políticos* (ver WEFFORT, 1973, p. 12).

<sup>4</sup> “Notas sobre a Virgínia, Quesito VIII” (ver WEFFORT, 1973, p. 13).

o “bom humor”, o “destino feliz”, a individualidade feliz, a felicidade. Em diversos momentos de sua obra – vide a Declaração de Independência –, Thomas Jefferson ressalta como direito de todo cidadão “a felicidade humana”.<sup>5</sup> A noção de que alguém tenha licença para comandar a coletividade está condicionada à realização de um ideal individual de felicidade, o qual deita raízes profundas na história do Ocidente, religando os modernos a Aristóteles, Epicuro, Horácio e Virgílio.

O contraponto a fazer é aquele entre a *propriedade* de Locke e a *felicidade* de Jefferson, noções centrais ao liberalismo das vertentes inglesa e norte-americana. Não que um valor anule a manifestação do outro. Mas ocorre que, tanto em Locke quanto em Jefferson, os conceitos-chave subsumem outros conceitos. A defesa da “propriedade” compreende a preservação da vida, da liberdade e dos bens; a busca da “felicidade” caminha *pari passu* com a salvaguarda dos direitos naturais. Os conceitos podem, nitidamente, confundir-se e sobrepor-se. A influência que a retórica da “busca da liberdade” exerce nas figurações da América do Norte é tamanha que, ainda hoje, os estadunidenses têm ido aos tribunais, processando o Estado ou seus concidadãos, com base no “direito à felicidade” a que acreditam fazer jus, por força de lei fundamental. Eles têm invocado o direito à felicidade para reivindicar coisas tão distintas e exóticas quanto instalar casas de prostituição, vender contraceptivos, fumar ópio... Nada menos que dois terços das atuais constituições estaduais americanas trazem alguma menção à passagem de Jefferson sobre a felicidade. O historiador Robert Darnton sugere que a “busca da

---

<sup>5</sup> O que se evidencia nas passagens seguintes, extraídas dos *Escritos políticos* de Jefferson: “Cuidar da vida e da felicidade humanas, e não de sua destruição, constitui o primeiro e único objetivo legítimo do bom governo.”/“O único objetivo ortodoxo da instituição de governo é assegurar o mais alto grau de felicidade possível à massa geral daqueles que se acham associados sob ela.”/“A igualdade de direitos para o homem e a felicidade de cada indivíduo são agora reconhecidas como os únicos objetivos legítimos do governo.” Para mais detalhes, ver Weffort (1973, p. 12-14).

felicidade” constitui um ingrediente básico do *American way of life* (DARNTON, 2005, p. 118).

A origem de toda autoridade governamental, segundo Thomas Jefferson, deriva da “vontade substancialmente declarada da nação”.<sup>6</sup> Ela demanda canais institucionais para ser expressa. No caso estadunidense do fim do século XVIII, tais instituições oscilaram sensivelmente. Mas a demanda por uma relação de autoridade política prevaleceu subjacente, independentemente do formato institucional da União, como dá a saber Jefferson: “O organismo de toda nação são o Legislativo e o Judiciário soberanos e o Poder Executivo em si mesmo.”<sup>7</sup> A noção de democracia, tal como nós a conhecemos, não acomoda ingenuidade sobre a natureza moral das pessoas. Um regime plural não é feito de anjos. Poder deve conter poder e vontade deve conter vontade. Não há fórmula mais norte-americana para regular o convívio em sociedade.

## **A formação dos Estados nacionais e a ocupação de territórios**

Ante as iminentes ameaças de uma nova onda imperialista europeia nas Américas, o então presidente dos Estados Unidos, James Monroe, líder de uma nação que já figurava como grande contrapeso aos interesses da Inglaterra nas relações internacionais do século XIX, teria proferido, alto e bom som, que, como os assuntos europeus deveriam ser tratados e resolvidos entre os próprios europeus, assim também os *affairs* americanos deveriam sê-lo. Logo, o moto a ecoar por todo o continente passaria a ser “A América para os americanos”.

<sup>6</sup> “Carta a George Washington. Filadélfia, 4 de fevereiro de 1792” (ver WEFFORT, 1973, p. 30-31).

<sup>7</sup> “Carta a Edmund Randolph. Monticello, 18 de agosto de 1799” (ver WEFFORT, 1973, p. 31-32).

Após a independência nacional dos Estados Unidos, os norte-americanos buscaram consolidar o seu país, afirmando as suas estruturas políticas. A ampliação das liberdades e dos direitos políticos dos seus cidadãos, a que se somaram as lutas externas (Segunda Guerra da Independência, 1812), contribuiu para a consolidação da nação e da república estadunidenses. Com a solução dos problemas políticos internos e externos, os EUA partiriam para a expansão de suas fronteiras através de acordos amigáveis, da compra de regiões e de sangrentas batalhas. Inicialmente, Thomas Jefferson compraria o estado da Lousiana da França (1803); adiante, seria adquirida a Flórida junto à Espanha (1819). Nesse momento, também se iniciava a lendária “Marcha para o Oeste”, que permitiria aos Estados Unidos a incorporação de milhões e milhões de quilômetros quadrados ao seu contorno nacional. Às expensas, é claro, de enorme carnificina. Que o digam os nativos.<sup>8</sup>

Paralelamente, na Europa, dava-se uma reviravolta da cena política internacional. Com vistas a refrear os arroubos bonapartistas e restabelecer a ordem na Europa pós-Napoleão, convocou-se um Congresso, em Viena, realizado entre 1814-1815. A concertação das posições das várias potências presentes só se fez possível com base em dois princípios: o da legitimidade (restauração das monarquias europeias) e o do equilíbrio (restabelecimento da balança de poder). Metternich e Talleyrand, plenipotenciários de Áustria e França, tiveram atuação destacada no evento. Os acordos lavrados em Viena deram ensejo ao estabelecimento de um bloco, a Santa Aliança, integrada primordialmente por Rússia, Prússia e Áustria, ao qual, futuramente, se juntariam as antes arredias Inglaterra e França. A Santa Aliança, de caráter bastante conservador, tentaria intervir, não surpreendentemente, em negócios americanos (KISSINGER, 2012).

---

<sup>8</sup> Uma autora que lidou frontalmente com o tema e contestou o suposto caráter pacífico da Marcha para o Oeste foi Hannah Arendt, em *Entre o passado e o futuro*.

No pós-Guerra Civil, a partir de 1865, veio a pacificação americana. Os Estados Unidos engrenaram franco crescimento, amparados em sua poderosa agricultura e na florescente indústria nortista. São também dignos de menção os avanços na rede de ferrovias, nas comunicações, no sistema bancário, além da ferrenha política protecionista praticada em prol da indústria nacional e da boa disponibilidade de matéria-prima com que contavam os empreendedores do país. Nos fins do século XIX, já eram patentes os interesses estadunidenses voltando-se para a expansão nas Américas Central e do Sul. O incentivo ao comércio interamericano talvez escamoteasse a política imperialista que começava a tomar corpo no continente. Repetidas intervenções em Panamá, Porto Rico, México e Cuba dão conta disso (ANDERSON, 2017).

Com um perfil mais baixo desde a origem, todavia, o Canadá era também um filhote do contexto do *Ottocento* norte-americano. Quando as quatro províncias – Ontário, Quebec, Nova Escócia e Nova Brunswick – decidiram unir-se, em 1867, sob a forma de uma confederação canadense, dava-se partida a um processo de expansão territorial e assimilação de outras províncias e povos a oeste, conformando, em meados do século XX, um país com duas costas, no Atlântico e no Pacífico, e duas línguas oficiais, o inglês e o francês. A condição de semiprotetorado do Reino Unido foi sendo substituída, na prática, pela relação de tutela pelos Estados Unidos. Nada obstou, ainda assim, que o Canadá reclamasse caminhos próprios para si, bem distintos daqueles trilhados pelo poderoso vizinho.

Para o estudioso Tulio Halperín Donghi, a segunda metade do século XIX, tempo de consolidação das independências nacionais no hemisfério, poderia ser vista como “a era do neocolonialismo” (HALPERÍN DONGHI, 2001). Atingiu-se a independência formal sem, no entanto, se desatarem os nós mais profundos da dependência econômica entre os dominadores e

os dominados. Não por acaso, nos círculos antiamericanistas, não é rara a paródia segundo a qual a Doutrina Monroe teria significado, na realidade, a reivindicação de uma “América [todo o continente] para os *norte-americanos*”.

## **Extroversão política, guerras mundiais e ordem liberal internacional**

Os Estados Unidos são retratados em sua política externa do século XIX como nação bipolar, que alterna, consecutivamente, ciclos de introversão e de intervenção. A paternidade da tendência isolacionista é atribuída, em algumas narrativas, a Alexander Hamilton, o ex-secretário do Tesouro que convenceu George Washington, presidente da República, a não enredar os Estados Unidos na disputa entre Inglaterra e França, sob argumento de que aquele confronto não concernia ao seu país. Tal orientação, que prevaleceu à época, foi contestada pelo secretário de Estado, Thomas Jefferson, para quem os norte-americanos deviam lealdade aos franceses – fiadores da independência dos Estados Unidos em relação aos ingleses. Exata ou erroneamente, firmou-se interpretação historiográfica de que Jefferson foi um precursor das aventuras da diplomacia estadunidense ao redor do planeta.

O período de “isolamento esplêndido”, com canalização de recursos para debelar tensões e cicatrizar feridas domésticas, estendeu-se do fim da Guerra Civil, na segunda metade dos anos de 1860, ao ingresso dos americanos na Primeira Guerra, em 1917. Depois de um envolvimento frontal e decisivo, do que resultou a vitória dos Aliados em 1919, sucedeu-se o retorno para dentro do casulo. Embora o presidente Woodrow Wilson tenha sido responsável, em 1918, por proferir, em seu famoso discurso de 14 pontos ao Congresso, uma série de metas e princípios operativos, o Senado dos Estados Unidos não ratificou o tratado constitutivo da Liga das Nações, organização concebida para a regência

multilateral do mundo pós-guerra. Desfalcada, de início, daquela que viria a ser a maior potência do século XX, a Liga caracterizou-se pelo domínio europeu, expresso no conjunto de seus membros e na sua instância decisória, o Conselho.

O retraimento estadunidense duraria até o ano da graça de 1941, mês de dezembro, quando as instalações militares de Pearl Harbor, no Havaí, foram bombardeadas por japoneses. Ali começava, para os Estados Unidos, a maior de todas as guerras já lutadas. O enfrentamento vitorioso aos países do Eixo (Alemanha, Itália e Japão), promovido pelos Aliados (Estados Unidos, Inglaterra, França e, eventualmente, União Soviética), revolucionou as relações internacionais e o papel das velhas potências coloniais. A liderança global de Washington, secundada por Moscou, é a novidade que emerge ao fim dos anos de 1940. Por obra de Franklin Delano Roosevelt, presidente, e de seu vice e sucessor, Harry Truman, erigiu-se em 1945 a Organização das Nações Unidas (ONU), substituta da malfadada Liga das Nações, cuja missão era a zeladoria da ordem internacional, desta vez com a presença dos Estados Unidos em seu quadro de sócios. O ator introvertido ia dando lugar, cada vez mais, ao policial mundial.

A ONU foi fundada por 51 Estados-membros, em 24 de outubro de 1945, na cidade de São Francisco, estado da Califórnia. Uma década depois, já tinha atingido a marca dos 76 membros. A expansão prosseguiu, a despeito das pressões – típicas da Guerra Fria – pela não admissão de certos membros, e, aos 50 anos de idade, em 1995, a ONU continha 185 países no seu quadro. Hoje, decorridos 75 anos desde a sua criação, a Organização das Nações Unidas pode reclamar para si o estatuto de organização com abrangência universal, totalizando 193 membros, um número quase quatro vezes superior ao de fundadores. O Canadá, também signatário original da Carta de São Francisco, em junho de 1945, postava-se sob as asas da superpotência ascendente, desempenhando o papel que se deveria esperar de uma nação

mediana e bem aclimatada ao ambiente global (BELÉM LOPES *et al.*, 2019).

O caso dos Estados Unidos segue emblemático. É o país que, além de ser o maior financiador da institucionalidade internacional, abriga em seu território uma coleção de agências e fóruns globais (Fundo Monetário Internacional, Banco Mundial) e regionais (Organização dos Estados Americanos). É o paladino da ordem liberal pós-1945, esculpida à sua sombra e semelhança (IKENBERRY, 2001). Michael Dunne (2003) nota, todavia, que, a partir dos anos de 1960, os americanos ficaram desiludidos com a ONU, “onde o bloco ‘afro-asiático’ parecia representar um Terceiro Mundo pouco confiável politicamente e muito demandante economicamente, e os latino-americanos não mais eram dependentes [dos EUA]” (tradução nossa). Japão e Europa Ocidental, elementos-chave da “esfera de influência” americana, passaram a discordar dos Estados Unidos em questões pontuais. Em 1971, a República Popular de China ingressou na instituição de São Francisco, assumindo o lugar da representação de Formosa (Taiwan) no Conselho de Segurança. Crescentemente, como descreveu o embaixador Daniel Patrick Moynihan, a ONU tornava-se “um lugar perigoso para os americanos”.<sup>9</sup> Aquela era a senha para um novo período de hibernação e momentânea renúncia às funções de xerife global.

Assim, por cerca de duas décadas, os Estados Unidos viraram as costas para a ordem institucional global – que eles não mais conseguiam controlar –, até que, com o fim da Guerra Fria, ensaiassem um retorno triunfante. O episódio da Guerra do Golfo (1990-1991) e o chamado a uma “nova ordem mundial”, feito por George Bush sênior, pareceram simbolizar, por um instante, o efetivo retorno dos EUA à cena. As suspeitas de que a ONU vigoraria, no pós-Guerra Fria, como plataforma de uma única

---

<sup>9</sup> A menção ao livro *A Dangerous Place* (1978), de Daniel Patrick Moynihan, consta no ensaio de Groom (2003, p. 128).



potência hegemônica se dissiparam rapidamente, em face de dois eventos específicos: a intervenção da OTAN em Kosovo (1999) e, especialmente, a invasão militar do Iraque (2002-2003). Em nenhum dos dois casos, os diplomatas americanos foram capazes de dobrar a ONU aos seus propósitos, de fazê-la encampar as suas bandeiras – embora tenha havido insistentes tentativas nessa direção. Em ambos os casos, houve larga manifestação da opinião pública internacional, com correspondente repercussão nos meios de imprensa (DUNNE, 2003).

O evento disruptivo, porém, aconteceria em 11 de setembro de 2001. Num ato terrorista de feição cinematográfica, com autoria reclamada pela organização extremista Al-Qaeda, três aviões foram jogados sobre edificações icônicas dos Estados Unidos – as duas Torres Gêmeas, em Nova York, e a sede do Pentágono, em Washington. Milhares morreram e uma fratura ficou exposta no campo dos valores. Samuel Huntington (1996, 1999), importante politólogo, elaborou de modo previdente a tese do “choque de civilizações” e, na sequência, passou a falar em “superpotência solitária”, com dificuldade flagrante de liderar. Aquela foi a inauguração de um admirável mundo novo, pautado crescentemente pelos tópicos securitários na agenda internacional e pela turbulência amplificada. É argumentável que ainda estejamos vivendo sob a sua égide.

## **Os desafios globais trazidos pelo século XXI**

Um primeiro tópico a comparecer nos relatos sobre o tempo presente são as migrações internacionais. Em época de pandemia global e distanciamento social, é fácil esquecer – dada a disseminação internacional do novo coronavírus, a partir do final de 2019 – que cerca de um bilhão de pessoas no mundo são classificadas como migrantes internos ou transnacionais e, nas atuais circunstâncias, têm extrema dificuldade de mover-se para

solicitar algum tipo de abrigo. Um grande número de migrantes sem documentos e trabalhadores sazonais tornou-se impedido de fluir pelos territórios, o que constitui grave ameaça existencial.<sup>10</sup> Num mesmo diapasão, acredita-se que a maior mobilidade internacional, em especial na área educacional, poderia ajudar a enfrentar desafios globais como epidemias, mudanças climáticas, sustentabilidade, saúde pública e direitos humanos.<sup>11</sup> Estados Unidos e Canadá, mais intensamente a partir do século XX, têm sido destinos preferenciais dos migrantes que buscam meios de redenção. Em função disso, a América do Norte é convocada a discutir o assunto e suas implicações diretas e imediatas.

A saúde pública é um colossal desafio a ser encarado pela região. Não apenas pelo déficit histórico, resultante de escolhas sociais prévias, senão também pela conjuntura contemporânea. Seja pelo pânico disparado pelo fenômeno das redes sociais, apelidado de *infodemia*, seja por interrupções na cadeia de suprimentos, a covid-19 contaminou rapidamente a economia dos Estados Unidos e do Canadá, superando as expectativas iniciais mais pessimistas. O impacto estimado, tanto na pesquisa, preparação e resposta à epidemia, quanto em programas que possam promover a saúde e o bem-estar das pessoas, é gigantesco.<sup>12</sup> Para não mencionar aspectos conexos, como as dinâmicas da saúde bucal na América do Norte, que também têm de avir-se com os gargalos atuais e as debilidades persistentes.<sup>13</sup>

A educação é tema multifacetado e desafiador em várias frentes. Tomemos, por exemplo, a questão do uso de língua inglesa no ensino superior. Embora incentivado pelos governos de Estados Unidos e Canadá, por meio de suas agências públicas e privadas, ele sofre resistência das populações locais, que não querem que a difusão do idioma de Shakespeare acabe trazendo consigo

---

<sup>10</sup> Ver o Capítulo 11 desta coletânea.

<sup>11</sup> Ver o Capítulo 12 desta coletânea.

<sup>12</sup> Ver o Capítulo 3 desta coletânea.

<sup>13</sup> Ver o Capítulo 2 desta coletânea.

apagamentos culturais e imposições políticas.<sup>14</sup> Já em relação ao ensino básico, um drama, não restrito ao contexto da América do Norte, é encontrar caminhos didáticos eficientes, capazes de entreter o estudante e levá-lo ao aprendizado. A inovação técnica da “improvisação aplicada”, uma importação do teatro, é percebida como instrumento pedagógico promissor para professores e campo de estudo e investigação com enormes potenciais. As metodologias de Viola Spolin, Keith Johnstone e Augusto Boal podem auxiliar profissionais da educação na lida com suas rotinas na escola.<sup>15</sup>

Sustentabilidade ambiental soa como tabu em algumas freguesias da América do Norte. Berço de importantes movimentos negacionistas do aquecimento global, a região, não raramente, protagoniza batalhas entre cientistas “a favor” e “contra” as principais hipóteses científicas do ambientalismo. Caso digno de análise é o das queimadas no Chaparral da Califórnia.<sup>16</sup> Na escala global, as emissões de fogo têm impactos diretos e significativos sobre os ciclos atmosférico e biogeoquímico. Durante um evento de incêndio, além do prejuízo à cobertura vegetal e das reações do solo, animais podem fugir, voar, esconder-se no subsolo e subir em árvores para escapar das chamas mortais e da fumaça densa. Outros aprenderam a se alimentar facilmente durante e após o incêndio, já que insetos, répteis, cobras e demais pequenos animais morrem ou agonizam perto da linha de fogo, sendo apanhados e comidos. As populações dos arredores também padecem durante as queimadas. Apesar disso, o fogo em observância de intervalos regulares é fundamental para a manutenção do ecossistema. Essas perturbações são documentáveis e os seus efeitos, aferíveis. Ainda assim, nem sempre a palavra dos ecologistas e defensores de maiores cuidados com o meio prevalecerá.

---

<sup>14</sup> Ver o Capítulo 6 desta coletânea.

<sup>15</sup> Ver o Capítulo 5 desta coletânea.

<sup>16</sup> Ver o Capítulo 1 desta coletânea.

Direitos humanos e democracia compõem o dueto virtuoso pelo qual a América do Norte gosta de ser identificada. Não obstante, há grandes problemas a equacionar. As faculdades de Direito, usualmente responsáveis pela disseminação de uma educação em direitos humanos, estão em desbragada crise. As matrículas nos cursos despencam, o percentual de aprovação nos exames de Ordem de Advogados está em declínio, e a taxa de emprego para recém-formados é baixíssima. Os estudantes deixam a faculdade com um diploma que não usam e com uma dívida que não conseguem pagar.<sup>17</sup> Contestação recorrente também é feita aos métodos da democracia eleitoral estadunidense. Em 8 de novembro de 2016, Donald Trump elegeu-se presidente da República, mesmo tendo recebido cerca de 3 milhões de votos a menos do que a segunda colocada, Hillary Clinton. Não era a primeira vez que aquilo acontecia na história recente. Em 2000, George W. Bush também foi eleito presidente, apesar de ter obtido 500 mil votos a menos do que Al Gore.<sup>18</sup> Em associação com as dificuldades anteriormente listadas, inclua-se a atuação insatisfatória da Organização dos Estados Americanos, entidade multilateral baseada em Washington, na proteção democrática regional, o que tem trazido dilemas para a vida político-institucional em todo o hemisfério.<sup>19</sup>

Convém, finalmente, pensar o lugar do Brasil nesse latifúndio. Brasil e Canadá são países paradoxalmente unidos e separados por elementos geográficos, históricos e políticos. De um lado, estão entre os maiores países do mundo em área territorial, foram colonizados por potências europeias, acolheram imigrantes dos quatro cantos do mundo, têm populações multiétnicas e dívidas históricas com suas populações indígenas. Ainda em comum, ambos têm suas vidas política e econômica entrelaçadas – potencialmente *sob a sombra* – com a de outro gigante do continente,

<sup>17</sup> Ver o Capítulo 4 desta coletânea.

<sup>18</sup> Ver o Capítulo 7 desta coletânea.

<sup>19</sup> Ver o Capítulo 10 desta coletânea.

os Estados Unidos da América. Uma análise das relações bilaterais revela um padrão de distância cordial, apesar de alguns momentos tensos mais recentes, como no contencioso entre Bombardier e Embraer e nos relatos de espionagem canadense de autoridades brasileiras. Ainda assim, os últimos 15 anos têm visto maior aproximação concreta, cujo principal elemento é a chance de assinatura do Acordo de Livre Comércio Canadá-Mercosul em 2021.<sup>20</sup>

*Last but not least*, a relação bilateral Brasília-Washington. Com o advento da pandemia de covid-19 e as táticas empregadas por Bolsonaro, há apelo limitado para um novo pensamento de política externa estadunidense para a América do Sul e, em particular, para o Brasil – mesmo no ecossistema relativamente progressista do Partido Democrata. O fracasso de Bernie Sanders, em conjunção com o discurso convergente de democratas e republicanos sobre tópicos como China e Venezuela, sugere pouca margem de manobra na diplomacia da Casa Branca. Para a correlação de forças mudar substancialmente, dependerá de nós, brasileiros, desenhar uma visão alternativa e um pouco mais equilibrada de política interamericana.<sup>21</sup>

## Referências

ANDERSON, P. *American Foreign Policy and Its Thinkers*. London: Verso, 2017.

BELÉM LOPES, D. *A ONU entre o passado e o futuro: a política da autoridade*. Curitiba: Appris, 2012.

BELÉM LOPES, D. *et al.* A Tragedy of Middle Power Politics: Traps in Brazil's Quest for Institutional Revisionism. In: ESTEVES, P. E. *et al.* (org.). *Status and the Rise of Brazil*. New York: Springer, 2019.

DARNTON, R. *Os dentes falsos de George Washington*. São Paulo: Companhia das Letras, 2005.

<sup>20</sup> Ver o Capítulo 9 desta coletânea.

<sup>21</sup> Ver o Capítulo 8 desta coletânea.

DUNNE, M. The United States, the United Nations and Iraq: “Multilateralism of a Kind”. *International Affairs*, v. 79, n. 2, p. 257-277, 2003.

GROOM, A. J. R. The United States and the United Nations: Some Revolting European Thoughts. *Journal of International Relations and Development*, n. 6, June 2003.

HALPERÍN DONGHI, T. A economia e a sociedade na América Espanhola do pós-Independência. In: BETHELL, L. (ed.). *História da América Latina*. São Paulo: Editora da USP, 2001. v. 3.

HUNTINGTON, S. The Clash of Civilizations? *Foreign Affairs*, Summer 1993. Disponível em: <https://www.foreignaffairs.com/articles/usa/1993-06-01/clash-civilizations>. Acesso em: 5 out. 2020.

HUNTINGTON, S. The Lonely Superpower. *Foreign Affairs*, Mar./Apr. 1999. Disponível em: <https://www.foreignaffairs.com/articles/usa/1999-03-01/lonely-superpower>. Acesso em: 5 out. 2020.

IKENBERRY, G. J. *After Victory*. Princeton: Princeton University Press, 2001.

KISSINGER, H. *Diplomacia*. São Paulo: Saraiva, 2012.

LEWIS, P.; GILBERT-ROBERTS, T.-A.; BYRON, J. (ed.). *Pan-Caribbean Integration Beyond Caricom*. New York: Routledge, 2018.

MACE, G. (ed.). *Regionalism and the State: NAFTA and Foreign Policy Convergence*. New York: Routledge, 2018.

WEFFORT, F. (org.). *Federalistas*. São Paulo: Abril Cultural, 1973. (Os pensadores, 29).

# 1. ESCRITO NAS CINZAS:

lições aprendidas no Cerrado  
brasileiro e no Chaparral  
californiano

*Eugênia Kelly Luciano Batista*

*José Eugênio Côrtes Figueira*

*Evandro Luís Rodrigues*

*Ramón Perea*

*Geraldo Wilson Fernandes*

## **O papel do fogo nos ecossistemas**

O fogo é um fator-chave em muitos ecossistemas, incluindo campos, savanas e florestas boreais (PAUSAS; KEELEY, 2019), que são coletivamente conhecidos como ecossistemas propensos ao fogo. Em escala local, o fogo pode alterar processos microbiológicos do solo (HUFFMAN; MADRITCH, 2018), matar pragas em plantas, promover a germinação de sementes (ÇATAV *et al.*, 2018), floração e produção de sementes (PILON *et al.*, 2018) e rebrota de plantas (BELLINGHAM; SPARROW, 2000). Como mais frutos são produzidos em áreas queimadas, pode ser que o fogo também tenha um efeito positivo na dispersão de sementes. Quanto maior a disponibilidade de materiais vegetais (recursos), maior o número de animais atraídos para a área, como frugívoros, polinizadores e herbívoros (CARBONE *et al.*, 2019; TUNES *et al.*,

2016; EBY *et al.*, 2014). O fogo tem um forte efeito sobre a composição, dinâmica e evolução das comunidades vegetais, atuando como um forte filtro ambiental. Por exemplo, o fogo pode facilitar a coexistência de árvores e gramíneas (BOND; WOODWARD; MIDGLEY, 2004), criar e manter a estrutura, composição, função e integridade ecológica da paisagem (BOND, 2008; KEELEY; THOMAS PARKER; VASEY, 2016; KNUCKEY; VAN ETTEN; DOHERTY, 2016). Em ecossistemas propensos à queima, o fogo seleciona espécies de plantas capazes de sobreviver, produzir rebrotas, flores, frutos e sementes que sustentam a fauna local. Em escala regional, os incêndios também podem alterar os padrões hidrológicos (RODRIGUES; JACOBI; FIGUEIRA, 2019), afetar a quantidade e a qualidade da água (RUST *et al.*, 2018; RHOADES *et al.*, 2019) e desencadear processos erosivos e de sedimentação (SALIS *et al.*, 2019). Em escala global, as emissões de fogo têm impactos diretos e significativos sobre os ciclos atmosférico e biogeoquímico (YUE *et al.*, 2015).

O fogo proporciona aos ambientes abertos uma “janela de oportunidade” limitada no tempo, que possibilita o desenvolvimento de várias plantas e animais intolerantes à sombra. A disponibilidade desses novos habitats permite a manutenção da biodiversidade, dinâmica e funcionalidade do ecossistema. Para aproveitar os novos habitats criados pelo fogo, muitas espécies herbáceas produzem flores e frutos em poucas semanas (às vezes até horas) após a queima, garantindo o fornecimento abundante de recursos para a fauna local (PILON *et al.*, 2018). Esta estratégia pode conferir algumas vantagens, como o uso rápido dos nutrientes do solo que passam a estar disponíveis no ambiente pós-incêndio, concorrência mínima entre plantas por luz, nutrientes e água, alta disponibilidade de polinizadores e locais mais seguros para o estabelecimento de rebrotas em áreas abertas (PAUSAS; KEELEY, 2019).

O fogo também representa uma força evolutiva capaz de selecionar características fisiológicas, bioquímicas, morfológicas



e comportamentais que permitem que plantas e animais sobrevivam ou se regenerem (MIDGLEY; BOND, 2011; BRUSSEL *et al.*, 2018; PAUSAS; PARR, 2018). Nas plantas que vivem em ecossistemas propensos ao fogo, estes atributos podem: (1) proteger os tecidos vasculares dos danos causados pelo fogo (cascas grossas) (PAUSAS, 2015), (2) favorecer a reprodução após o fogo por estimulação da floração e/ou rebrota (LAMONT; HE; YAN, 2018), (3) garantir que o estabelecimento das mudas aconteça em ambiente favorável após o incêndio através da bradisporia (frutos resistentes ao fogo que protegem as sementes no seu interior) (PAUSAS, 2017; WHELAN, 1995; SCHWILK; ACKERLY, 2001) e estímulo da germinação pelo calor ou fumaça (KEELEY; PAUSAS, 2018), (4) favorecer o ciclo de vida anual (em detrimento dos ciclos de vida perenes), (5) aumentar a flamabilidade (por exemplo, retenção de ramos mortos ou produção de compostos químicos utilizados para atrair polinizadores e deter herbívoros), o que poderia matar plantas vizinhas e permitir que a progênie de indivíduos mais inflamáveis tenha mais sucesso na ocupação de ambientes criados pelo fogo (SCHERTZER; STAVER, 2018).

Estudos têm reconhecido que o fogo também pode influenciar na seleção de vários atributos nos animais, mas esses efeitos ainda são pouco conhecidos (PAUSAS; PARR, 2018). Durante um evento de incêndio, os animais podem fugir, voar, esconder-se no solo e subir em árvores para escapar das chamas e da fumaça densa. Outros, como algumas aves de rapina, aprenderam a se alimentar durante e após o incêndio, já que insetos, répteis, cobras e outros pequenos animais morrem ou agonizam perto da linha de fogo, onde podem ser facilmente apanhados e comidos (GEARY *et al.*, 2019). Um recente estudo etnobiológico baseado em entrevistas com aborígenes australianos sugere que três espécies de aves de rapina espalham fogo, transportando intencionalmente galhos em chamas nos bicos, às vezes de forma cooperativa, para conseguir alimento fácil (BONTA *et al.*, 2017).

## Risco e comportamento do fogo

Três fatores devem estar presentes ao mesmo tempo para produzir fogo: oxigênio, calor e combustível (MCGRANAHAN; WONKKA, 2018). Em geral, os incêndios naturais ocorrem em ecossistemas onde há precipitação suficiente para produzir combustível orgânico, condições climáticas secas e ignições frequentes. Em extremos ambientais, como áreas secas, onde a cobertura vegetal descontínua e escassa impede a propagação do fogo, e cenários úmidos, onde o combustível é abundante, mas muitas vezes úmido demais para queimar, as queimadas naturais são raras. Assim, podemos intuitivamente pensar que o posicionamento global de um determinado ecossistema facilita a ocorrência de incêndios. Isto quer dizer que não se esperaria que incêndios ocorressem na floresta tropical úmida. Já nas vegetações sazonalmente secas, as chances de ocorrência de incêndios seriam muito maiores (Figura 1).

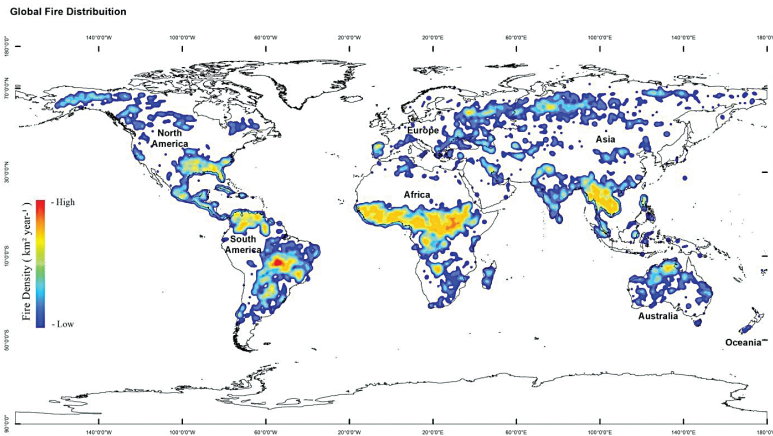


Figura 1 - Distribuição global de focos de calor

Fonte: Elaboração dos próprios autores com base nos dados obtidos a partir dos instrumentos MODIS, a bordo dos satélites Terra e Aqua da NASA.

O processo de combustão passa por três fases: pré-aquecimento, pirólise e combustão em chamas. Durante o pré-aquecimento, a umidade do combustível evapora (a temperaturas acima de 100°C) e volatiliza (a temperaturas acima de 200°C) os compostos que resultam da decomposição térmica da celulose, produzindo sólidos (carvão), líquidos condensáveis e gases. Os gases produzidos combinam com oxigênio e se inflamam a cerca de 300-400°C, dando origem à chama e liberando água, CO, CO<sub>2</sub> e centenas de compostos químicos poluidores inorgânicos e orgânicos. Alguns destes compostos são benéficos para as plantas, pois provocam a germinação das sementes e estimulam a floração, enquanto outros são agressivos (ex.: HCl, HBr, HF, SO<sub>2</sub>, NO, NO<sub>2</sub>, NO<sub>x</sub>, P<sub>2</sub>O<sub>5</sub>, NH<sub>3</sub>, formaldeídos, etc.) ou asfixiantes (ex.: CO, HCN) quando inalados por animais (WAKEFIELD, 2010). O calor gerado pela combustão torna este processo autosustentável e resulta na propagação do fogo. A transferência de calor por condução, radiação, convecção e transporte de partículas incandescentes determinam o “comportamento do fogo”. Este comportamento é descrito pelas características da frente de chama – velocidade de propagação, dimensões, energia liberada – que são determinadas pelas influências e interações individuais do combustível, condições meteorológicas e topografia. A combinação do “comportamento do fogo” com a probabilidade de ocorrência determina o “risco de incêndio” (CHUVIECO *et al.*, 2010).

O termo “risco de incêndio” refere-se à probabilidade de início de incêndio, determinada pela presença e atuação de agentes causadores. Modelos recentes têm avaliado o risco de incêndio utilizando variáveis que representam tanto o “perigo” quanto a “vulnerabilidade ao fogo” (CHUVIECO *et al.*, 2010). O conceito de “perigo” descreve os fatores que afetam a ignição e a propagação. As ignições podem ser naturais ou causadas acidentalmente ou intencionalmente por pessoas em interfaces entre paisagens

naturais e áreas cultivadas ou urbanas, em linhas de transmissão de energia, trilhas e estradas. A propagação, por sua vez, é influenciada pelos tipos de combustível e sua continuidade, pelo teor de umidade em combustível vivo e morto, pelo vento e por características da paisagem como declive, formações rochosas e barreiras vegetais. O conceito de “vulnerabilidade ao fogo” descreve os danos esperados causados pelo comportamento do fogo e pode ser medido pelo tempo de recuperação após o fogo (com base na vegetação), preços das moradias na faixa de transição entre o campo e a cidade, serviços ambientais e valores paisagísticos que podem ser afetados pelo fogo. Embora ainda existam muito mais pesquisas sobre perigo de incêndio do que sobre vulnerabilidade ao fogo, estudos recentes sugerem utilizar uma abordagem integrada para propor uma análise mais robusta das condições de risco de incêndio (CHUVIECO *et al.*, 2012).

O fogo é um processo estruturante que molda os padrões da paisagem, ao mesmo tempo que tem o seu comportamento influenciado por esses padrões e seu próprio histórico (OGLE *et al.*, 2015). O grau em que um processo ecológico é moldado pelo seu próprio histórico pode ser pensado como uma espécie de “memória ecológica” desse processo. No caso do fogo, a presença de memória ecológica no ecossistema permite que um evento de fogo interaja com outro, de modo que o comportamento do fogo num determinado evento seja moldado pelos padrões paisagísticos deixados pelo anterior. Em outras palavras, embora o fogo produza padrões paisagísticos, estes também podem influenciar a dinâmica do fogo, dependendo da frequência com que ocorrem e das taxas de recuperação da vegetação. Quanto mais tempo a vegetação leva para se regenerar, mais tempo leva para queimar novamente e, portanto, maior é a memória ecológica desse ecossistema, conforme observado em florestas onde o tempo entre incêndios sucessivos pode se estender por várias décadas. Por

outro lado, uma regeneração rápida pode caracterizar ecossistemas de memória curta que podem queimar poucos anos após o último evento de fogo, como observado em ambientes campestres de todo o mundo (BATISTA *et al.*, 2018).

Nas florestas tropicais, onde o dossel é muito denso e a umidade do ar e do solo é elevada durante todo o ano, o fogo é improvável e as árvores não estão, portanto, adaptadas a ele. Já em florestas sujeitas a fortes estações secas, a ocorrência de fogo é mais provável e pode matar indivíduos arbóreos. Estas florestas, como algumas florestas de coníferas, levam muito tempo para se recuperar porque o recrutamento de árvores depende de sementes e o crescimento é lento, podendo levar várias décadas. Em ambientes campestres, onde as herbáceas e gramíneas crescem vigorosamente e secam rapidamente após um incêndio, o fogo pode ser frequente, e o tempo entre incêndios sucessivos pode ser de dois ou três anos. Entre florestas e campos estão as savanas, que ocorrem em climas tropicais com longas estações secas, e o Chaparral, que ocorre em climas do tipo mediterrânico com uma estação seca extensa e quente. As savanas tornam-se propensas a uma nova queima alguns anos após o último fogo, uma vez que o componente herbáceo se recupera rapidamente. No entanto, o componente arbóreo da savana, de memória longa e sensível ao fogo, se recupera lentamente, mesmo apostando em rebrotas de crescimento rápido que podem permanecer por muito tempo em classes de tamanho dentro do alcance das chamas, onde o fogo pode ser letal. Como consequência, incêndios repetidos, espaçados no tempo o suficiente para permitir uma grande acumulação de gramíneas, resultam em incêndios muito destrutivos, reduzindo a densidade das árvores e favorecendo a expansão de gramíneas inflamáveis.

O fogo pertence a um grupo de processos que se espalha por contágio. Um modelo de dinâmica do fogo aplicado às florestas

boreais canadenses descreveu a propagação do fogo como um processo estocástico de nascimento e morte, semelhante à propagação de uma doença ou crescimento populacional, limitado por cicatrizes de eventos anteriores e influenciado regionalmente por fatores como clima e topografia (ZINCK; PASCUAL; GRIMM, 2011).

Manchas relativamente homogêneas de vegetação queimada são produzidas devido à natureza espacialmente contagiosa do espalhamento do fogo (PETERSON, 2002). Nos primeiros anos (para campos) ou décadas (para florestas) após serem queimados, os locais dentro dessas manchas têm menor probabilidade de queimar e propagar o fogo. Isso porque já foram queimados anteriormente e a cobertura vegetal ainda estaria em processo de regeneração. Posteriormente, grandes volumes de matéria orgânica com uma elevada proporção de biomassa morta/viva podem acumular-se, e a paisagem torna-se propensa a queimar novamente, desencadeando um período cíclico de grandes incêndios, seguido de pequenas ocorrências. Alternativamente, a formação de um mosaico de manchas com diferentes probabilidades de queima e propagação do fogo levará a um período de incêndios de menor extensão. Esta abordagem tem sido aplicada nas novas práticas de gestão do fogo, que tentam introduzir a pirodiversidade na paisagem, a fim de reduzir a probabilidade de grandes incêndios de alta intensidade que podem ser catastróficos para os ecossistemas e vidas humanas (MARTIN; SAPSIS, 1992). Esta abordagem surgiu após as políticas de supressão de fogo (por vezes associadas às gramíneas invasoras pirofíticas) terem contribuído para a homogeneização e aumentos expressivos das cargas de combustível. A pirodiversidade tem sido produzida por meio de queimas prescritas, atualmente utilizadas em alguns dos maiores ecossistemas propensos ao fogo no mundo, como o

Cerrado brasileiro e savanas da África do Sul e Norte da Austrália (SCHMIDT *et al.*, 2018; VAN WILGEN *et al.*, 2014; RUSSELL-SMITH *et al.*, 2013).

## **O fogo como uma preocupação global: o futuro dos ecossistemas está ameaçado**

As evidências de isótopos estáveis mostram que os ecossistemas de gramíneas com metabolismo C4, a formação inflamável mais extensa do mundo, surgiram pela primeira vez entre 8 e 6 milhões de anos atrás (EDWARDS *et al.*, 2010). Desde então, o fogo passou a promover a expansão de gramíneas C4 e retração de ecossistemas florestais através de múltiplos ciclos de feedback positivo que aumentam a aridez e favorecem a ocorrência de novos incêndios (SCHEITER *et al.*, 2012; FEURDEAN; VASILIEV, 2019; BEERLING; OSBORNE, 2006). Embora o fogo seja um componente natural que moldou a evolução das espécies e ecossistemas savânicos durante milhões de anos, os seres humanos têm alterado os padrões da atividade natural do fogo ao: (1) aumentar as emissões de gases de efeito de estufa, o que levou a um aumento da temperatura global, frequência e intensidade das ondas de calor, (2) mudar os tipos de combustível, (3) modificar a estrutura e a continuidade do combustível (por exemplo, a introdução de gramíneas invasoras que aumentam a quantidade e a continuidade dos combustíveis finos), (4) provocar poucas ou muitas ignições, em diferentes estações, e suprimir ativamente os incêndios (BOWMAN *et al.*, 2011). Como resultado, incêndios de grandes extensões e alta severidade estão afetando ecossistemas no mundo todo, impactando a biodiversidade, economias e vidas humanas (Figura 2).

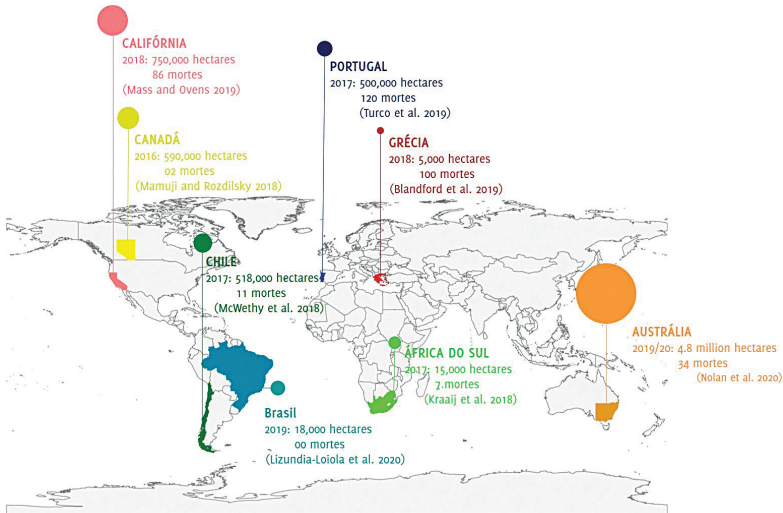


Figura 2 - Incêndios florestais recentes em todo o mundo

Obs.: Estes incêndios sugerem que alterações no regime de fogo causadas pelas mudanças climáticas globais, incluindo incêndios mais frequentes e mais severos (BRADSTOCK, 2010; CLARKE; EVANS, 2019), podem já ser uma realidade. A base de dados combina informações oficiais e fontes científicas. O tamanho do círculo indica a magnitude ou extensão da área queimada.

Fonte: Elaboração dos próprios autores.

É sabido que os padrões atuais de atividade do fogo surgem de propriedades emergentes do clima, da biologia e das influências humanas. Atualmente, as atividades humanas são responsáveis pela maioria das ignições em todo o mundo (BALCH *et al.*, 2017). Para as comunidades rurais, por exemplo, a agricultura continua a ser uma importante fonte de subsistência, e o fogo é uma ferramenta tradicional de baixo custo amplamente utilizada para manejar propriedades e manter pastagens verdes e de alta palatabilidade (BOWMAN *et al.*, 2011). Os incêndios não intencionais, por sua vez, podem começar de várias maneiras, incluindo cigarros, estradas, faíscas ferroviárias, uso de equipamentos, linhas de transmissão de energia, fogueiras e queima de lixo ou detritos (CHUVIECO *et al.*, 2012) (Figura 3). O problema é que,



durante as estações excepcionalmente quentes e secas, estes incêndios podem se espalhar por áreas muito maiores, queimando desde o estrato herbáceo até a copa das árvores em ecossistemas florestais, perdendo o controle e demandando altos custos para as operações de combate.

Além disso, projeções internacionais apontam para secas mais extremas e um aumento geral da aridez global (ASADI ZARCH *et al.*, 2017). Se tudo permanecer estável, isto significa mais evapotranspiração e vegetação mais seca. Muitas regiões florestais podem, assim, experienciar um aumento na atividade do fogo até o ponto em que a recuperação da vegetação se torne inviável e os ecossistemas atinjam limiares de degradação, a partir dos quais ocorre o colapso da vegetação e consequente substituição dos ambientes florestais por ecossistemas savânicos e campestres (BOND; WOODWARD; MIDGLEY, 2004; BOND; KEELEY, 2005; HIROTA *et al.*, 2011). Basicamente, a relação positiva entre temperatura e regime de fogo regional baseia-se em dois pressupostos principais: (1) temperaturas mais elevadas aumentam a evapotranspiração, já que a capacidade da atmosfera de reter umidade aumenta com a temperatura. Isto diminuirá o nível do lençol freático e o teor de umidade do combustível morto, a menos que haja aumentos na precipitação; (2) temperaturas mais quentes também podem estender a estação de fogo. Em resumo, é esperado que o planeta seja submetido a climas mais extremos no futuro. Com base apenas nos aspectos meteorológicos, esperamos incêndios mais frequentes, estações de fogo mais longas, maior intensidade dos incêndios, maior consumo de combustível (ou seja, mais emissões de CO<sub>2</sub> e outros gases de efeito estufa) e maior área queimada (provavelmente com eventos de incêndio cada vez maiores) (Figura 3).

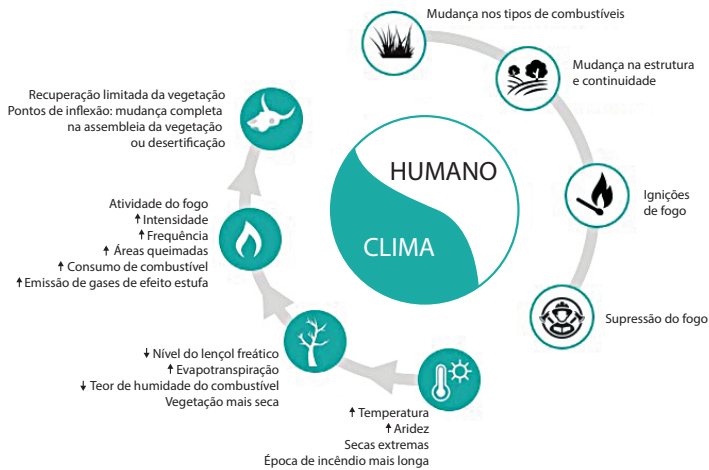


Figura 3 - Fatores de mudança na atividade natural do fogo no mundo: clima e questões humanas

Fonte: Elaboração dos próprios autores.

A região semiárida brasileira, por exemplo, está passando por anos consecutivos de baixa pluviosidade e maior risco de incêndio (MARENGO *et al.*, 2019). Em 2017, incêndios iniciados pela população local saíram do controle e atingiram uma área de vereda (com palmeiras de *Mauritia flexuosa*), espalhando-se rapidamente pela superfície, queimando o estrato herbáceo, arbustos, troncos e copas das palmeiras >10 m de altura (Figura 4). A partir de então, o fogo passou a se propagar abaixo do solo devido às profundas fissuras formadas quando o solo se contraiu com o avanço da estação seca. Estas fissuras permitiram a aeração do solo seco, rico em carbono, que queimou durante oito meses. O fogo espalhou-se lentamente sem chamas superficiais, apenas fumaça, carbonizando as raízes das palmeiras. Centenas de grandes árvores, a maioria com troncos se aproximando ou mesmo com mais de 20 m de altura, caíram (NASA, 2017). Esse incêndio deu início a um processo de sucessão primária lenta,

que depende do ressurgimento do lençol freático, rebrotas das plantas sobreviventes, dispersão de sementes de áreas vizinhas não queimadas, riscos de germinação e crescimento muito lento das palmeiras de *Mauritia*. Este cenário pode ser intensificado pelo aquecimento global, principalmente porque a área está localizada numa região suscetível à desertificação (BRASIL, 2005; TURETSKY; AMIRO; BHATTI, 2004). Geralmente, temperaturas mais elevadas aumentam a evapotranspiração em turfeiras, baixando os níveis do lençol freático e diminuindo o teor de umidade superficial do solo. Quando os solos hidromórficos secam, eles fornecem uma grande quantidade de material combustível para o fogo. Uma vez iniciados, estes incêndios são extremamente difíceis de extinguir. Segundo combatentes brasileiros, os incêndios subterrâneos de turfa podem durar vários anos (R. B. Belo, comunicação pessoal).

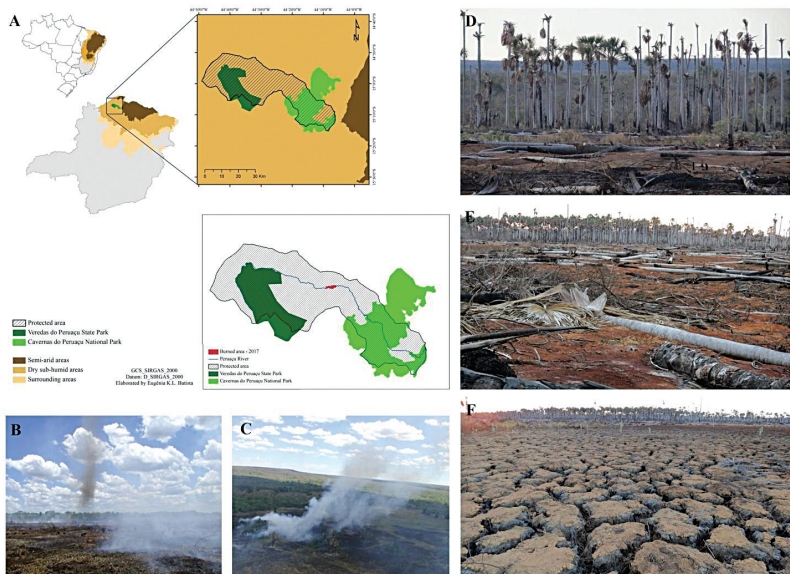


Figura 4 - Incêndio em vereda no Parque Estadual de Veredas do Peruaçu, Cerrado brasileiro (2017)

(A) Localização geográfica da área queimada. Esta área, embora não seja tão expressiva em tamanho, é de importância estratégica para a estabilidade do lençol freático na região, agora em risco de desertificação; (B, C) Incêndios propagaram-se abaixo do solo e queimaram a turfeira durante 8-10 meses, espalhando-se lentamente sem chamas superficiais e carbonizando as raízes das palmeiras; (D, E, F) Uma combinação letal de fogo subterrâneo, que destrói toda a vida e carboniza as raízes das palmeiras de *Mauritia*, e incêndios superficiais que saltam para as copas mataram centenas de árvores que, logo após o fogo, caíram; (F) Detalhe do solo de turfa seco e trincado, por onde o fogo se espalhou subsuperficialmente. Como a capacidade de armazenamento de água dos solos está positivamente relacionada com o conteúdo de matéria orgânica (HUNTINGTON, 2007), a queima do solo subterrâneo pode ter reduzido a capacidade de armazenamento de água, comprometendo a importante função de recarga hídrica deste ecossistema e tornando-o mais vulnerável a futuros incêndios.

Fonte: Fotos A, B, C – Adailton J. Santana; D, E, F – José E. C. Figueira.

Como já mencionado, mudanças no uso do solo e no clima podem criar condições favoráveis para a ocorrência de incêndios onde seriam improváveis. Assim, várias frentes de fogo em áreas de savana e desmatadas, vizinhas à Floresta Amazônica, se uniram em um grande incêndio que queimou de 1,1 a 1,4 milhão de hectares em Roraima durante o “El Niño” em 1997-1998 (PUEYO *et al.*, 2010). Em 2019, enormes incêndios florestais espalharam-se pelo mundo, queimando desde o Chaparral californiano e a Austrália, até as florestas tropicais amazônicas. Na Austrália, o clima seco e os ventos fortes espalham incêndios criminosos rapidamente pelas paisagens savânicas inflamáveis e florestas de *Eucalyptus*. Cerca de 5 milhões de hectares foram queimados, e meio bilhão de animais, incluindo cangurus, ornitorrincos e coalas, morreram ou estão ameaçados pela perda de habitat (NOLAN *et al.*, 2020). Na Amazônia, imagens de satélite associaram centenas de frentes de fogo com áreas desmatadas ligadas ao comércio ilegal de madeira, invasões de terras e agronegócio. Essas áreas desmatadas criam um microclima de baixa umidade, permitem a invasão de gramíneas, de seres humanos carregando caixas de fósforos e que, assim, colocam o fogo dentro da floresta

tropical, cada vez mais perto de seu núcleo úmido e chuvoso onde, em circunstâncias naturais, o fogo não ocorreria, causando mortalidade em massa de árvores (ESCOBAR, 2019; AMIGO, 2020).

## **A ameaça dos regimes de fogo alterados**

O aumento da frequência dos incêndios tem implicações importantes na dinâmica da vegetação. Além de estimular o ciclo gramíneas/fogo (D'ANTONIO; VITOUSEK, 1992), o fogo pode eliminar espécies lenhosas e sensíveis, promovendo a criação e a manutenção de paisagens abertas (RATAJCZAK *et al.*, 2014; ACCATINO *et al.*, 2016). Cada vez que uma planta perde as partes aéreas, há uma imediata redução no tamanho do indivíduo e um retrocesso para uma fase de vida mais jovem – as rebrotas (Figura 5A), deixando-o ainda mais vulnerável aos incêndios subsequentes (GRADY; HOFFMANN, 2012). Se os intervalos entre incêndios sucessivos forem menores do que o tempo necessário para que as rebrotas atinjam a altura de escape das chamas, os indivíduos permanecerão presos em “armadilhas de fogo”, com tamanhos reduzidos e em estado não-reprodutivo (HOFFMANN *et al.*, 2009). Como resultado, a capacidade do ecossistema de fornecer recursos para polinizadores, predadores e dispersores de sementes permanecerá consideravelmente reduzida. Além disso, a queima frequente da biomassa leva a uma redução prolongada da capacidade fotossintética (Figura 5B), de modo que, em algum momento, torna-se energeticamente impossível reabastecer os órgãos de armazenamento no curto espaço de tempo entre incêndios sucessivos (ENRIGHT *et al.*, 2011). Assim, mesmo as espécies mais tolerantes ao fogo também podem sucumbir quando sujeitas a incêndios muito frequentes.

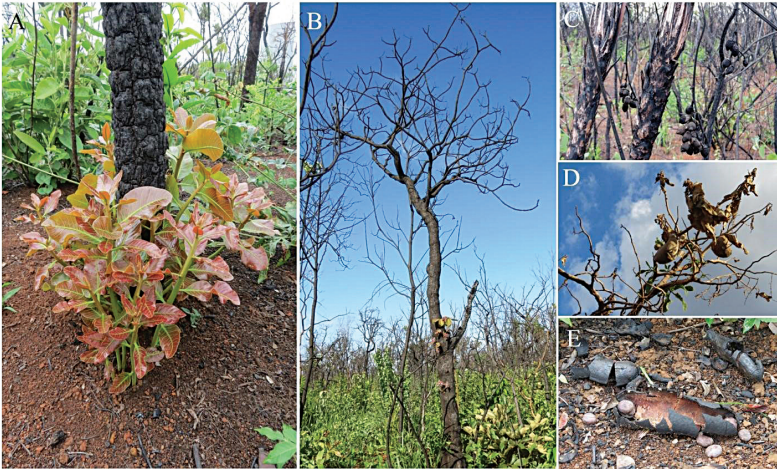


Figura 5 - Efeitos do fogo na flora do Cerrado

(A) As rebrotas basais frágeis de uma árvore cuja casca não era suficientemente espessa para isolá-la das altas temperaturas de um incêndio de estação seca no Cerrado. (B) Uma forte redução na área fotossintética de algumas espécies arbóreas, como essa *Caryocar brasiliensis* (Caryocaraceae), cujo dossel foi reduzido pelo mesmo fogo. Note que as rebrotas surgiram no tronco grosso, mas não nos ramos finos que eram mais suscetíveis a danos por calor durante a queima. (C) Frutos da palmeira *Syagrus flexuosa* (Arecaceae) completa ou parcialmente carbonizada. (D) Frutos de *Solanum lycocarpum* (Solanaceae), seca e danificada pela transferência de calor sem carbonização. Esses últimos frutos servem como alimento para o lobo-guará (*Chrysocyon brachyurus*), o maior canídeo da América do Sul, citado como quase ameaçado no IUCN Red List (2015). (E) Frutos carbonizados de *Hymenaea stigonocarpa* Mart.

Obs.: A, B, C, D, E: Área de Preservação do Centro de Instrução e Adaptação da Aeronáutica da Força Aérea Brasileira em Lagoa Santa, MG; F: Parque Estadual do Rio Preto, Diamantina.

Fonte: Fotos de José E. C. Figueira.

Incêndios frequentes podem promover mudanças na composição da comunidade vegetal, favorecendo plantas capazes de rebrotar em detrimento daquelas que dependem exclusivamente de suas sementes para se restabelecer (*obligate seeders*). Essas espécies são particularmente suscetíveis ao declínio populacional e à extinção local porque os indivíduos maduros são na sua maioria mortos pelo fogo, e a regeneração depende exclusivamente do

banco de sementes. Se um segundo fogo ocorrer antes que os indivíduos atinjam a maturidade reprodutiva, a permanência da espécie no local pode ser ameaçada (BURROWS; WARDELL-JOHNSON; WARD, 2008). “Incêndios frequentes também podem levar espécies monocárpicas estimuladas pelo fogo ao declínio populacional através da exaustão do banco de sementes e mortalidade de indivíduos reprodutivos.” (FIGUEIRA *et al.*, 2016). Por outro lado, em algumas espécies policárpicas, tais como a arbustiva *Miconia stenostachya* (Melastomataceae), o fogo triplicou o número de caules nas plantas queimadas, devido à energia armazenada nos órgãos subterrâneos e à capacidade fotossintética nas folhas dos caules em crescimento. Como resultado, houve um aumento no número de flores, frutos e sementes que alimentam pelo menos 14 espécies de aves frugívoras em uma paisagem do Cerrado (RIBEIRO, 2007).

Por outro lado, incêndios de alta intensidade, que costumam ocorrer no final da estação seca, podem matar sementes viáveis e destruir gemas, dificultando o estabelecimento de novos indivíduos e retardando a recuperação das áreas queimadas. Estes incêndios também podem aumentar significativamente a mortalidade da fauna devido à maior intensidade e velocidade de espalhamento das chamas. Incêndios tardios e intensos podem ser especialmente danosos se coincidirem com o período reprodutivo da fauna, uma vez que os animais jovens são menos capazes de escapar ou de se proteger das chamas. Nas plantas, os incêndios intensos causam mortalidade em massa, perda das partes aéreas (*topkill*) e redução imediata do sucesso reprodutivo na medida em que destroem flores e frutos, interrompem o ciclo reprodutivo e forçam a reprodução vegetativa (Figura 5C, D).

A extensão dos incêndios também pode ter implicações ecológicas significativas. A homogeneização dos históricos de fogo através de grandes áreas pode levar à perda de espécies por longos períodos (FUHLENDORF *et al.*, 2006), uma vez que a

paisagem se torna incapaz de garantir recursos para as espécies de todos os estágios sucessionais (BRIANI *et al.*, 2004; KELLY *et al.*, 2012; LINDENMAYER *et al.*, 2016). Além disso, a recolonização das áreas queimadas por espécies com baixa capacidade de dispersão pode ser mais difícil quando grandes áreas são atingidas, pois se torna necessário que indivíduos de áreas próximas atravessem habitats inóspitos recentemente queimados (MENDONÇA *et al.*, 2015). Ademais, se os incêndios forem tão grandes que impossibilitem a fuga de um determinado animal para refúgios ou áreas não queimadas, essa espécie poderá experimentar um declínio populacional significativo no local (LAWES *et al.*, 2015). Animais de locomoção restrita, incapazes de voar ou com pequenos territórios ou áreas de vida podem ser atingidos pelas chamas durante incêndios de superfície com propagação rápida, típicos de ambientes campestres (FRIZZO *et al.*, 2011; KOPROSKI *et al.*, 2006). Entretanto, incêndios de grande extensão podem ser especialmente prejudiciais para populações pequenas e isoladas de pequenos mamíferos, causando mortalidade direta, aumento da exposição a predadores (LEAHY *et al.*, 2015) e destruição de áreas de refúgio. Mesmo aquelas espécies de pequenos mamíferos que vivem em tocas ou cavidades rochosas podem diminuir em abundância após um incêndio, demonstrando a importância dos efeitos indiretos do fogo (especialmente incêndios de grandes proporções e baixa heterogeneidade em diferentes escalas espaciais) (LAWES *et al.*, 2015). Alguns impactos de regimes de fogo alterados sobre as espécies e ecossistemas estão resumidos na Figura 6.





Figura 6 - Impactos dos regimes de fogo alterados, cada vez mais extensos, frequentes e intensos

Fonte: Elaboração dos próprios autores.

Diante das mudanças esperadas na atividade global do fogo, o manejo preventivo com a intenção de proteger vidas humanas e ecossistemas propensos à queima será um grande desafio para os gestores do mundo todo. Assim, para demonstrar que a implementação de políticas consistentes de manejo do fogo não

é uma tarefa trivial independentemente do contexto regional, apresentamos dois estudos de caso: o Cerrado brasileiro e o Chaparral da Califórnia, duas regiões geograficamente distantes com comunidades vegetais diferentes, mas que são igualmente moldadas pelo fogo.

## O fogo no Cerrado brasileiro

O Cerrado está localizado no Planalto Central do Brasil e é o segundo maior bioma do país em área, superado apenas pela Floresta Amazônica. É um complexo de vegetação que tem relações ecológicas e fisionômicas com outras savanas na América e em continentes como África e Austrália (Figura 7). O Cerrado originalmente cobria cerca de 2 milhões de km<sup>2</sup>, representando cerca de 25% do país (DURIGAN; RATTER, 2016).

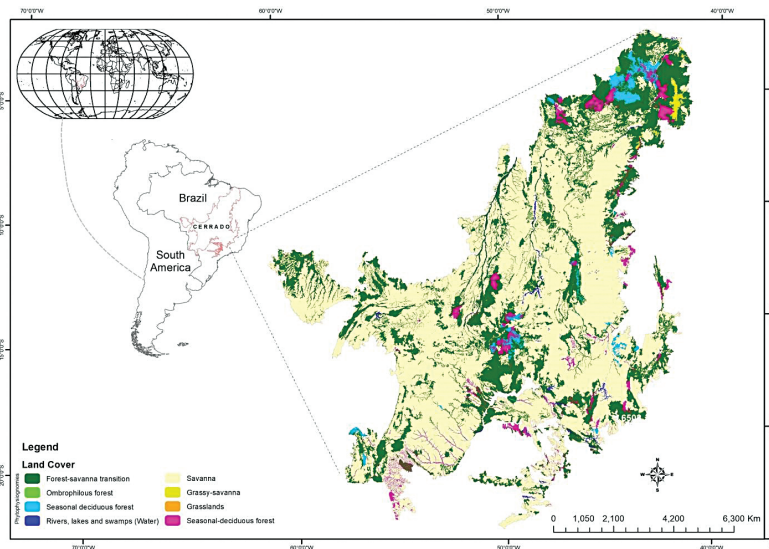


Figura 7 - Mapa de localização do Cerrado brasileiro e dos principais tipos de vegetação, variando entre florestas, savanas e campos

Fonte: Elaboração dos próprios autores com base nos dados obtidos no MapBio-mas ([201-]).

O Cerrado compreende um mosaico de tipos de vegetação, formando um gradiente estrutural de campos, savanas e florestas (RIZZINI, 1992; COUTINHO, 2006). As florestas são ambientes com predominância de espécies arbóreas, onde é formado um dossel, seja ele contínuo ou descontínuo. As savanas são ambientes caracterizados por árvores e arbustos espalhados por uma camada de vegetação rasteira, sem a formação de um dossel contínuo. Os campos, por sua vez, são ambientes com predominância de espécies herbáceas ou gramíneas e alguns poucos arbustos (Figura 8).

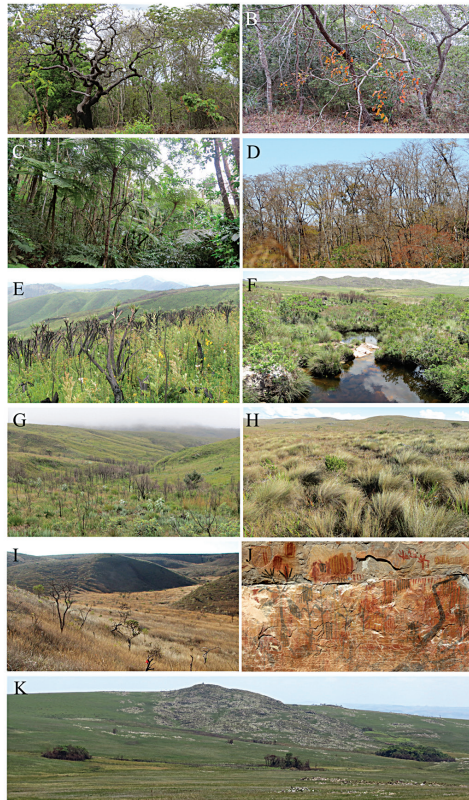


Figura 8 - Tipos de vegetação do Cerrado brasileiro

(A) Savana arborizada (Parque Estadual do Sumidouro); (B) Savanas. Observe a continuidade do combustível fino entre o nível do solo e o dossel (Parque Estadual do Rio Preto); (C) Samambaias arborescentes sensíveis ao fogo (*Cyatheaceae*) em uma mata de galeria (Parque Estadual da Serra do Rola-Moça); (D) Mata seca associada a solos calcários (Parque Estadual do Sumidouro); (E) Herbáceas provenientes de rebrota e germinação de sementes três meses após um incêndio de alta intensidade em um campo rupestre sobre canga. Observe os pseudotroncos carbonizados da *Veloziaceae* resistente ao fogo (Parque Estadual da Serra do Rola-Moça); (F) Nascente do rio São Francisco em um campo rupestre sobre arenito (Parque Nacional da Serra da Canastra); (G) Vegetação ripária sensível ao fogo inserida em ambientes predominantemente campestres (Parque Estadual da Serra do Cipó); (H) Campos limpos (Parque Estadual da Serra do Cipó); (I) Área protegida invadida pelo capim-gordura altamente inflamável (*Melinis minutiflora*) (Parque Estadual da Serra do Rola-Moça); (J) Evidência da presença humana há milhares de anos em uma fronteira entre o Cerrado e a Caatinga (bioma semiárido brasileiro). As pinturas negras podem ter sido feitas com carvão vegetal, indicando o uso de fogo (Parque Nacional Cavernas do Peruaçu); (K) Manchas de floresta sensível ao fogo inseridas em campos limpos altamente inflamáveis (Parque Nacional da Serra da Canastra).

Fonte: Fotos de José E. C. Figueira.

Como as savanas em outras regiões do mundo, o Cerrado é altamente inflamável durante a estação seca e, portanto, normalmente sujeito a incêndio. Apesar de uma variedade de fatores ambientais, como a disponibilidade de nutrientes e água no solo, também influenciar na estrutura da paisagem, o fogo desempenha um papel importante na manutenção do gradiente de biomassa nos diferentes tipos de vegetação. Regimes de fogo de alta frequência podem intensificar o feedback entre o fogo e gramíneas invasoras, criando paisagens altamente inflamáveis. Por outro lado, a supressão do fogo resulta em mudanças nos tipos de vegetação, com adensamento de árvores em savanas e campos nativos. O fogo é, portanto, um fator crucial para a manutenção da estrutura, biodiversidade e funcionamento do Cerrado, bem como de outros ecossistemas campestres e savânicos (VELDMAN *et al.*, 2015). Além disso, o Cerrado tem uma precipitação média entre 800 e 2.000 mm e uma estação seca muito forte durante o inverno (RATTER; RIBEIRO; BRIDGEWATER, 1997). Esse cenário permite o acúmulo significativo de biomassa combustível durante o verão chuvoso, que estará seca e disponível para queima na estação seca.

A maioria das espécies vegetais do Cerrado exibe uma série de adaptações associadas ao fogo (GIGNOUX; CLOBERT; MENAUT, 1997; SIMON; PENNINGTON, 2012), que começaram a surgir ~ 4 milhões de anos atrás, coincidindo com a expansão regional do bioma savânico e dominância de gramíneas com metabolismo C4. Essas adaptações incluem a alocação de biomassa para órgãos subterrâneos, além da capacidade de rebrota (Figura 9A), casca grossa que isola os tecidos vasculares do calor (Figura 9C), e estratégias fenológicas e reprodutivas, incluindo maturidade precoce e floração induzida pelo fogo (SIMON; PENNINGTON, 2012; PAUSAS; RIBEIRO, 2017). *Andira humilis* é possivelmente um exemplo extremo de adaptação ao fogo. Essa espécie é endêmica do Cerrado, onde evoluiu para uma forma de vida subarborescente que espalha uma rede de ramos lenhosos pelo subsolo. No entanto, seus ancestrais vieram da Floresta Amazônica, onde esse gênero é representado por grandes árvores (SIMON; PENNINGTON, 2012) (Figura 9B). Muitas outras espécies que habitam o Cerrado podem adotar essa estratégia extrema de serem espécies subterrâneas. Castro e Kauffman (1998) estimam que mais do que 71% da fitomassa viva (raízes + biomassa acima do solo) no Cerrado é encontrada abaixo do solo. À luz dessa e de outras adaptações, Fernandes *et al.* (2018) chamam o Cerrado de “vegetação de cabeça para baixo”.

Algumas árvores brasileiras e africanas até crescem abaixo do solo, onde a proteção contra o fogo é maior, exceto por suas folhas, flores e frutos que são expostos acima da superfície (WARMING, 1908). Elas são conhecidas como “árvores subterrâneas” e podem ser consideradas marcadores de savanas mantidas pelo fogo que ocorrem em climas adequados para florestas. *Jacaranda decurrens* é uma árvore subterrânea do Cerrado. A idade de um indivíduo com 22m de diâmetro foi estimada em 3.801 anos de idade, tornando-a uma das árvores neotropicais mais antigas, cujo tamanho e longevidade podem ser, pelo menos parcialmente, uma consequência de sua forma de vida subterrânea (ALVES

et al., 2013). O Cerrado abriga várias espécies de plantas com esta forma de vida peculiar.



Figura 9 - Adaptações ao fogo encontradas na flora do Cerrado

(A) Regeneração basal após a morte da parte aérea (*topkill*) (Parque Nacional da Serra da Canastra); (B) Detalhe de uma planta subterrânea do Cerrado, provavelmente *Andira humilis*, cuja haste horizontal ampla foi parcialmente escavada. Esta planta estava crescendo vigorosamente em torno da base de troncos carbonizados de outras espécies de árvores (Parque Estadual do Rio Preto, Diamantina); (C) Casca espessa que protege os tecidos vasculares (Parque Nacional da Serra da Canastra); (D) A floração de *S. flexuosa* apenas três meses após o incêndio, indicando um suprimento de néctar e frutos pouco afetado pelo fogo (Área de preservação do Centro de Instrução e Adaptação da Aeronáutica da Força Aérea Brasileira em Lagoa Santa, MG).

Fonte: Fotos A, C – Eugênia K. L. Batista; B, D – José E. C. Figueira.

Diante dos efeitos negativos dos incêndios nos ecossistemas sensíveis, gestores têm praticado a supressão total do fogo por várias décadas no Cerrado brasileiro (DURIGAN; RATTER, 2016). Como consequência, um acúmulo exagerado de material combustível leva a incêndios mais severos, aumentando o risco à biodiversidade, além de maiores emissões de gases de efeito estufa e custos de combate. As consequências de incêndios de grande extensão podem ser particularmente negativas em paisagens fragmentadas, onde o habitat como um todo pode ser

queimado simultaneamente, impedindo que os animais escapem para refúgios (locais não queimados) e eliminando todas as fontes de alimentos dos consumidores primários. Outro componente perigoso de políticas de supressão é a proibição do uso do fogo para o manejo da terra em propriedades rurais. Essa proibição leva a conflitos entre os proprietários de terras e as agências ambientais do governo com o aumento do número de ignições intencionais no final da estação seca. O resultado geral de todo esse cenário são incêndios cada vez maiores, mais frequentes, intensos e severos, aos quais as espécies de Cerrado podem não estar totalmente adaptadas.

Existe uma tendência global de substituição das políticas de supressão total do fogo (RUSSELL-SMITH, 2016; VAN WILGEN *et al.*, 2014). Nos últimos anos, técnicas inovadoras e alternativas têm permitido grandes avanços no manejo do fogo, e entender como as ideias e práticas evoluíram em outros países deve nos ajudar a evitar muitos erros cometidos no passado.

Sob essa nova perspectiva, as políticas e práticas de manejo do fogo no Cerrado foram revisadas e uma abordagem mais integrada e adaptativa foi recentemente implementada. O Manejo Integrado do Fogo (MIF) é uma abordagem que permite tratar os problemas e questões colocadas pelos incêndios no contexto dos ambientes naturais e sistemas socioeconômicos nos quais eles ocorrem. Essa abordagem é uma alternativa econômica para prevenir danos causados por incêndios e manter regimes de fogo desejáveis, com foco na integridade ecológica, no funcionamento de ecossistemas e nas demandas de comunidades locais.

Em 2014, como parte de um projeto piloto, os gestores da Estação Ecológica da Serra Geral do Tocantins (EESGT) e Parque Estadual do Jalapão (PEJ) executaram o primeiro Plano de Manejo Integrado do Fogo com queimas prescritas. Depois disso, o custo por hectare caiu de mais de US\$ 1,62/ha para pouco mais de US\$ 0,30/ha, resultando em economias significativas para os

cofres públicos. Além disso, através dessas ações de prevenção, os gestores reduziram as áreas afetadas pelos incêndios de aproximadamente 304 mil ha em 2010 para 52 mil ha em 2018, de modo que o maior incêndio não ultrapassou 3 mil ha (Figura 10). No geral, embora muitas questões ecológicas ainda precisem ser discutidas e avaliadas, os resultados preliminares sugerem que as ações preventivas não apenas custam menos, requerem menos esforço humano e recursos materiais, mas também resultam em padrões de regime de fogo consistentes com os objetivos de conservação da biodiversidade.

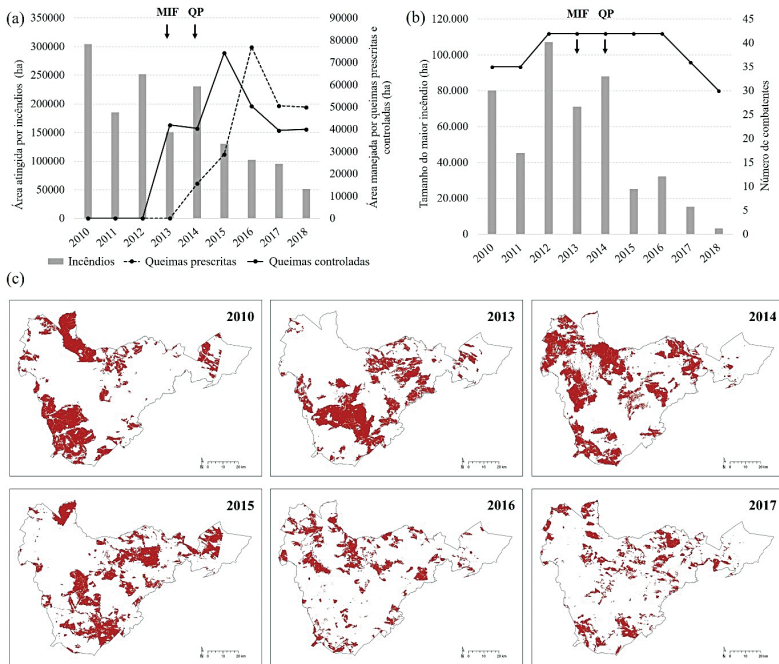


Figura 10 - Resultados preliminares do MIF na EESGT e PEJ

Obs.: A partir de 2014, tanto a área queimada anualmente por incêndios intensos quanto o tamanho de cada evento de fogo foram reduzidos.

Fonte: Elaboração dos próprios autores utilizando cicatrizes de fogo em resolução de 30 m disponíveis no portal do INPE.



## Fogo no Chaparral da Califórnia

O Chaparral é uma importante formação vegetal mediterrânea, amplamente distribuída na costa Oeste dos Estados Unidos (Figura 11). Trata-se de uma vegetação perene com predominância de arbustos lenhosos e esclerófilos (Figura 12), mantida por secas sazonais e composta tanto por plantas com habilidade de rebrota, quanto por plantas exclusivamente dependentes de sementes (KEELEY; DAVIS, 2007; MOONEY; ZAVALETA, 2016). A abundância relativa dessas plantas depende da frequência do fogo, de modo que as espécies com habilidade de rebrota são favorecidas onde o fogo é mais frequente. Em algumas áreas, onde o fogo é suprimido, a comunidade arbustiva dá lugar a florestas de carvalhos (Figura 13).

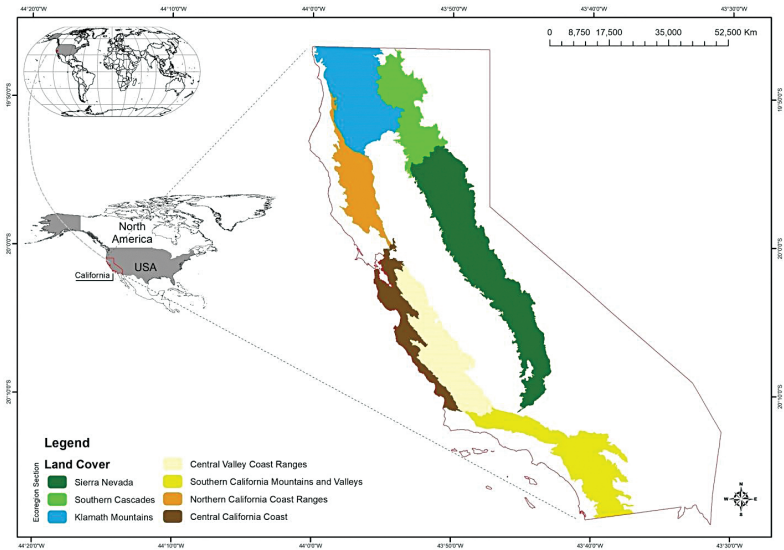


Figura 11 - Mapa de localização do Chaparral da Califórnia e classificação da vegetação existente

Fonte: Elaboração dos próprios autores com base nos dados obtidos em USGS ([201-]).

Várias espécies de plantas do Chaparral estão bem adaptadas ao fogo e são capazes de se regenerar após a queima, seja por meio de rebrotas, seja por meio da germinação estimulada pelos sinais relacionados ao fogo (KEELEY; ZEDLER, 1978). Como o Chaparral está localizado em terrenos íngremes e altitudes médias, os efeitos pós-fogo podem ser extremamente danosos, causando perda substancial de solo e nutrientes por meio de inundações e fluxo de detritos (BARRO; CONARD, 1991).



Figura 12 - Sopé oriental das montanhas de Santa Cruz (Califórnia, EUA)

Obs.: O Chaparral ocorre no lado cismontano das cadeias montanhosas costeiras do Noroeste da Califórnia até o Centro-Sul do Oregon, principalmente em altitudes entre 300 e 1.500 m.

Fonte: Foto de Ramón Perea.

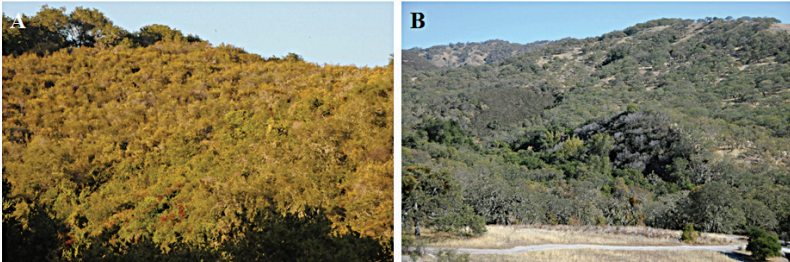


Figura 13 - Vegetação do Chaparral

(A) O Chaparral é formado por uma vegetação densa de arbustos perenes e esclerófilos (à esquerda, Chaparral no sopé das montanhas de Santa Cruz, Califórnia); (B) A paisagem onde o Chaparral está inserido é composta por um mosaico de diferentes tipos de vegetação (florestas de carvalhos, campos, matagais e matas ciliares). Na imagem o Chaparral localizado nas encostas íngremes (secas) do sul (montanhas de Santa Lúcia, Carmel) (Califórnia, EUA).

Fonte: Fotos de Ramón Perea.

O Chaparral contém mais de 100 espécies de arbustos, mas cada local geralmente abriga apenas algumas. Uma espécie arbustiva característica, conhecida como chamise ou *greasewood*, *Adenostoma fasciculatum* (Rosaceae), é comum e dominante em muitas áreas do Chaparral, sendo relativamente bem adaptada ao fogo devido à capacidade de produzir rebrotas após a queima (Figura 14). Além disso, dois gêneros de arbustos – *Arctostaphylos* (Ericaceae) e *Ceanothus* (Rhamnaceae) – estão amplamente distribuídos pelo Chaparral e se tornaram componentes importantes dessas comunidades (Figura 15). Em altitudes elevadas, as espécies de *Adenostoma* desaparecem e o Chaparral se transforma em um mosaico de florestas perenes de coníferas (Figura 15). Curiosamente, os carvalhos arbustivos (*Quercus spp.*, Fagaceae), que dependem exclusivamente de sementes e em geral preferem florestas maduras que permanecem por muito tempo sem queimar, também têm várias espécies (conhecidas como “chapparros” em espanhol) restritas ao Chaparral, uma formação vegetal que queima com uma frequência relativamente maior (Figura 16).



Figura 14 - Inflorescência de chamise (*Adenostoma fasciculatum*) em Baja California (México)

Obs.: Chamise é um componente importante da comunidade vegetal no Chaparral. É um arbusto que exerce um papel crucial no controle da erosão na medida em que retém o solo e facilita o estabelecimento de outras plantas no local. Chamise é adaptada ao fogo e responde com rebrotamento vigoroso após a queima.

Fonte: Foto de Ramón Perea.



Figura 15 - Chaparral dominado por arbustos de manzanita (*Arctostaphylos spp.*) na Sierra Nevada (EUA)

Obs.: Em áreas mais ao norte e em altitudes mais elevadas, o Chaparral é geralmente caracterizado por mosaicos com florestas de coníferas.

Fonte: Foto de Ramón Perea.

Os arbustos do Chaparral normalmente variam de 1 a 5 m de altura e formam um dossel fechado denso, abaixo do qual quantidades substanciais de biomassa morta se acumulam. O combustível acumulado e as altas temperaturas favorecem a ignição e, uma vez iniciado o fogo, o dossel fechado do Chaparral e o material subjacente fomentam o espalhamento de grandes incêndios de copa. O intervalo de retorno do fogo natural no Chaparral é de 30 a 150 anos ou mais, o que significa que, quando um fogo acontece, grandes áreas são atingidas, frequentemente deixando para trás uma paisagem cinzenta. Hoje, há mais fogo do que o ecossistema do Chaparral consegue tolerar. Queimas prescritas frequentes ou incêndios ocorrendo em intervalos menores que 20 anos podem reduzir a biodiversidade devido à perda de espécies sensíveis ao fogo e consequente alteração na composição das comunidades vegetais. Se o Chaparral não tiver tempo suficiente para reabastecer o banco de sementes do solo, acumular a biomassa necessária para produzir incêndios quentes o suficiente para estimular a germinação ou fornecer às espécies que rebrotam tempo suficiente para restaurar o suprimento de energia armazenada em estruturas subterrâneas (lignotuber, por exemplo), a comunidade vegetal poderá ser completamente alterada. Quando espécies dependentes de sementes, como a maioria das espécies de *Ceanothus*, são atingidas pelo fogo em intervalos curtos de tempo, por exemplo, suas populações são frequentemente dizimadas, levando a uma diminuição da diversidade e dominância de espécies com habilidade de rebrota (KEELEY; THOMAS PARKER; VASEY, 2016). Assim, o Chaparral é naturalmente caracterizado por uma vegetação densa e propensa a incêndios pouco frequentes e de alta intensidade.

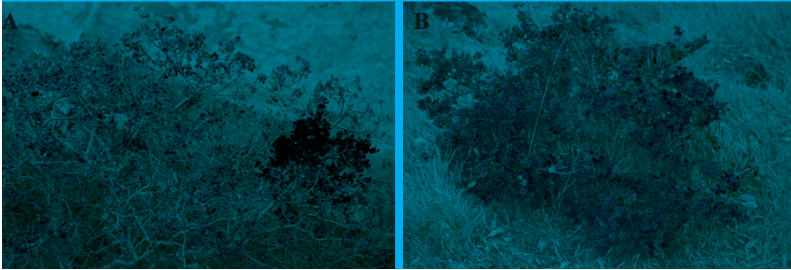


Figura 16 - Espécies típicas do Chaparral californiano

Obs.: O termo “chaparral” vem da palavra espanhola “chaparro”, que significa uma planta baixa e perene como as mostradas nas figuras: (A) *Quercus cornelius-mulleri* do Sul da Califórnia; (B) *Quercus durata* ocorre no Chaparral de chamises (Jasper Ridge, Norte da Califórnia). Trata-se de uma vegetação do tipo mediterrâneo muito semelhante à encontrada na Península Ibérica, que provavelmente inspirou os primeiros espanhóis que chegaram à Califórnia.

Fonte: Fotos de Ramón Perea.

Como mencionado acima, a rebrota é a principal estratégia de regeneração nos ecossistemas de Chaparral (MORENO; OECHTEL, 1991). Os herbívoros podem desempenhar um papel importante no controle do estabelecimento de mudas pós-fogo no Chaparral e florestas de carvalho adjacentes (MORENO; OECHTEL, 1991). Populações de ungulados selvagens (Figura 17), por exemplo, podem limitar a regeneração de plantas lenhosas, principalmente carvalhos e arbustos (LÓPEZ-SÁNCHEZ *et al.*, 2014; PEREA; LÓPEZ-SÁNCHEZ; DIRZO, 2017). Inclusive, em muitos matagais do mediterrâneo similares ao Chaparral no Sul da Espanha, os gestores usam o gado como uma ferramenta para reduzir o combustível, evitar incêndios florestais extensos e reduzir o risco de fogo (ROBLES *et al.*, 2009). Essa prática de manejo pode ser útil para diminuir incêndios letais no Chaparral e em áreas urbanas na proximidade. Para fazer isso, políticas agrícolas devem ser apoiadas pelos governos locais e regionais com o objetivo promover a criação extensiva de gado, principalmente de ovinos e caprinos, que são bem mais adaptados para se alimentar de plantas lenhosas.



Figura 17 - Herbívoros que influenciam a regeneração pós-fogo no Chaparral

(A) Ungulados selvagens, como o veado-mula (*Odocoileus hemionus*), são os principais herbívoros que habitam o Chaparral. Eles, juntamente com os ungulados domésticos (gado) e os roedores, como o esquilo à direita (B), criam descon- tinuidades no combustível, inibindo incêndios de copa, típicos do Chaparral e que normalmente afetam áreas vizinhas altamente povoadas da Califórnia.

Fonte: Fotos de Ramón Perea.

O Chaparral requer fogo para o crescimento e a diversificação das plantas. A diversidade de espécies vegetais é tipicamente mais alta nos primeiros dois anos após o fogo, e grande parte dessa diversidade é devida às espécies com germinação estimulada pela fumaça, que em circunstâncias normais, são extremamente raras ou incomuns (exemplo, *Emmenanthe penduliflora*, *Phacelia brachyloba* e *Ehrendorferia chrysantha*). As sementes de espécies de *Arctostaphylos* também são estimuladas a germinar por compostos químicos encontrados na fumaça e na madeira carbonizada. Por outro lado, as espécies de *Ceanothus* requerem calor para modificar o revestimento das sementes e permitir que a água chegue ao embrião. Após 10 a 15 anos, o perfil da vegetação retorna ao “normal”, de modo que a diversidade de plantas é reduzida e todas essas espécies efêmeras se tornam presentes apenas no banco de sementes do solo. No entanto, a baixa umidade do ar, o estresse causado pela seca e pelas altas temperaturas tornam o Chaparral altamente inflamável em qualquer idade e capaz de se recuperar novamente a qualquer momento. Assim

como no Cerrado brasileiro, embora o fogo seja um componente natural do ecossistema, a alta frequência pode afetar negativamente a biodiversidade. Para que o Chaparral alcance sua integridade ecológica máxima, é necessário que haja queimadas em intervalos acima do limiar mínimo de 30 a 40 anos (HALSEY; KEELEY, 2016).

A influência humana tem sido uma das principais causas de incêndios florestais em larga escala devido a dois mecanismos principais: ignições antrópicas e manejo de fogo. As atividades humanas respondem por aproximadamente 85% de todas as ignições na Califórnia, que aumentaram progressivamente com o crescimento do desenvolvimento urbano e com a expansão de gramíneas não nativas altamente inflamáveis (SYPHARD; BRENNAN; KEELEY, 2018; UNDERWOOD; KLINGER; BROOKS, 2019). Combinados, o aumento das ignições e a expansão das gramíneas podem levar a um ciclo de feedback positivo, no qual as gramíneas promovem o fogo que, em intervalos curtos, elimina o componente arbustivo e aumenta a cobertura de gramíneas. Os seres humanos também aumentaram a duração da estação de fogo, estendendo-a até os meses de primavera, outono e inverno (BALCH *et al.*, 2017).

Durante décadas, o manejo do combustível a nível de paisagem tem sido utilizado para limitar o tamanho dos grandes incêndios. Essa percepção está profundamente enraizada no paradigma de que pequenos incêndios superficiais de baixa intensidade / severidade são naturais e grandes incêndios de copa com alta intensidade / severidade não são. No entanto, é importante destacar que, ao contrário do Cerrado brasileiro, a supressão do fogo no Chaparral não promove o acúmulo de quantidades excessivas de biomassa combustível. Portanto, a supressão do fogo pode ser crucial para a manutenção da integridade ecológica desse ecossistema. Mas, infelizmente, os matagais nas áreas próximas às regiões metropolitanas de San Diego, de Los Angeles e



de Santa Barbara têm sido submetidos a mais incêndios do que seria o esperado pelo histórico de regime de fogo, ameaçando a resiliência dos ecossistemas de Chaparral (SAFFORD; VAN DE WATER, 2014). De toda forma, à medida que as evidências se acumulam, a percepção de adequabilidade dos pequenos incêndios superficiais de baixa intensidade / severidade tem sido superada. No Chaparral californiano, o regime de fogo natural é caracterizado por incêndios de copa, pouco frequentes e de grande extensão e intensidade.

## Conclusões

Embora seja um componente natural de muitos ecossistemas terrestres ao redor do mundo, os padrões da atividade natural do fogo têm sido fortemente alterados pelos seres humanos de várias maneiras. Essas mudanças nos regimes de fogo podem causar grandes danos à biodiversidade, prejuízos aos cofres públicos e perda de vidas humanas. Para minimizar os impactos desses regimes alterados de fogo, gestores, formuladores de políticas públicas e pesquisadores têm revisado paradigmas e considerado opções alternativas de manejo apropriadas ao contexto de cada ecossistema.

No Cerrado, incêndios naturais são causados por raios, e os intervalos entre queimas sucessivas, embora variem de acordo com os tipos de vegetação, podem ser mais curtos se comparados ao Chaparral, onde se espera que os incêndios naturais ocorram entre 30 e 150 anos ou mais. Portanto, mesmo que os dois ecossistemas sejam adaptados ao fogo, eles não podem ser manejados com base nos mesmos pressupostos. Para controlar os efeitos prejudiciais dos regimes de fogo alterados nos dois ecossistemas, é obrigatório primeiro reduzir o número de ignições humanas. No Cerrado brasileiro, isso tem sido feito por meio de um manejo integrado do fogo, onde comunidades tradicionais e

proprietários rurais são convidados a participar de todas as etapas do planejamento e execução de atividades, compartilhando conhecimentos tradicionais e participando dos processos de tomada de decisão. No entanto, a ausência de políticas consistentes relacionadas à posse da terra gera conflitos sociais, o que aumenta o número de ignições e atrasos no cumprimento das metas do manejo.

Tanto no Chaparral da Califórnia, quanto no Cerrado brasileiro, os gestores têm usado queimadas prescritas para evitar incêndios florestais de alta intensidade e grande extensão. Essa perspectiva faz sentido para o Cerrado, um ambiente extremamente heterogêneo, cujo intervalo de fogo é naturalmente mais curto, com queimas de pequena e baixa intensidade ocorrendo após a estação chuvosa, quando a vegetação apresenta maior teor de umidade. Nesse caso, as queimas prescritas podem simular os regimes naturais de fogo, se planejados adequadamente. Por outro lado, no Chaparral da Califórnia, um ecossistema naturalmente propenso a incêndios florestais pouco frequentes e de alta intensidade, a supressão do fogo por longos períodos parece ser a alternativa mais razoável. Nesse sentido, no Chaparral, queimas prescritas regulares podem não simular os regimes naturais de fogo e acabar expondo as espécies locais a condições para as quais não estão devidamente adaptadas.

Embora muitas lições já tenham sido aprendidas, várias questões ainda permanecem sem resposta. Quais são os intervalos de fogo ideais para cada ecossistema? Quais indicadores devem ser monitorados para fornecer respostas sobre a eficácia das ações de manejo? Estamos realmente preparados para enfrentar os novos regimes de fogo em tempos de mudanças climáticas? Nossas estratégias de manejo atuais serão eficazes para conter o aumento esperado de incêndios catastróficos e proteger pessoas e ecossistemas? O que deve ser repensado ou melhorado? Além disso, que tipo de trabalho colaborativo e comparativo

Cerrado-Chaparral devemos propor? Como podemos melhorar nossa percepção sobre a importância e os impactos do fogo? Responder a essas e outras perguntas nos permitiria avançar com a implementação de políticas mais consistentes e estratégias mais eficazes de manejo do fogo em todo o mundo.

## Referências

ACCATINO, F. *et al.* Trees, Grass, and Fire in Humid Savannas –The Importance of Life History Traits and Spatial Processes. *Ecological Modelling*, v. 320, p. 135-144, 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.ecolmodel.2015.09.014>. Acesso em: 22 ago. 2020.

ALVES, R. J. V. *et al.* Longevity of the Brazilian Underground Tree Jacaranda Decurrens Cham. *An. Acad. Bras. Ciênc.* [on-line], v. 85, n. 2, p. 671-678, 2013. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0001-37652013005000038>. Acesso em: 22 ago. 2020.

AMIGO, I. When Will the Amazon Hit a Tipping Point? *Nature*, 25 Feb. 2020. Disponível em: <https://www.nature.com/articles/d41586-020-00508-4>. Acesso em: 3 mar. 2020.

ASADI ZARCH, M. A. *et al.* Future Aridity under Conditions of Global Climate Change. *Journal of Hydrology*, v. 554, p. 451-469, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.jhydrol.2017.08.043>. Acesso em: 22 ago. 2020.

BALCH, J. K. *et al.* Human-Started Wildfires Expand the Fire Niche across the United States. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, v. 114, n. 11, p. 2946-2951, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.1073/pnas.1617394114>. Acesso em: 22 ago. 2020.

BATISTA, E. K. L. *et al.* An Evaluation of Contemporary Savanna Fire Regimes in the Canastra National Park, Brazil: Outcomes of Fire Suppression Policies. *Journal of Environmental Management*, v. 205, p. 40-49, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.jenvman.2017.09.053>. Acesso em: 22 ago. 2020.

BEERLING, D. J.; OSBORNE, C. P. The Origin of the Savanna Biome. *Global Change Biology*, v. 12, n. 11, p. 2023-2031, 2006. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/j.1365-2486.2006.01239.x>. Acesso em: 22 ago. 2020.

BELLINGHAM, P. J.; SPARROW, A. D. Resprouting as a Life History Strategy in Woody Plant Communities. *Oikos*, v. 89, n. 2, p. 409-416, 2000.

Disponível em: <http://doi.org/10.1034/j.1600-0706.2000.890224.x>. Acesso em: 22 ago. 2020.

BRADSTOCK, R. A. A Biogeographic Model of Fire Regimes in Australia: Current and Future Implications. *Global Ecology and Biogeography*, v. 19, n. 2, p. 145-158, 2010. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/j.1466-8238.2009.00512.x>. Acesso em: 22 ago. 2020.

BRIANI, D. C. *et al.* Post-fire Succession of Small Mammals in the Cerrado of Brasil. *Biodivers. Conserv.*, v. 13, p. 1023-1037, 2004. Disponível em: <https://doi.org/10.1023/B:BIOC.0000014467.27138.0b>. Acesso em: 22 ago. 2020.

BOND, W. J. What Limits Trees in C4 Grasslands and Savannas? *Annual Review of Ecology, Evolution, and Systematics*, v. 39, n. 1, p. 641-659, 2008. Disponível em: <http://doi.org/10.1146/Annurev.Ecolsys.39.110707.173411>. Acesso em: 22 ago. 2020.

BOND, W. J.; KEELEY, J. Fire as a Global ‘Herbivore’: The Ecology and Evolution of Flammable Ecosystems. *Trends in Ecology and Evolution*, v. 20, n. 7, p. 387-94, 2005. Disponível em: <http://doi.org/10.1016/j.tree.2005.04.025>. Acesso em: 22 ago. 2020.

BOND, W. J.; WOODWARD, F. I.; MIDGLEY, G. F. The Global Distribution of Ecosystems in a World without Fire. *New Phytologist*, v. 165, n. 2, p. 525-538, 2004. Disponível em: <http://doi.org/10.1111/j.1469-8137.2004.01252.x>. Acesso em: 22 ago. 2020.

BONTA M. *et al.* Intentional Fire-Spreading by “Firehawk” Raptors in Northern Australia. *Journal of Ethnobiology*, v. 37, p. 700-718, 2017.

BOWMAN, D. M. J. S. *et al.* The Human Dimension of Fire Regimes on Earth. *Journal of Biogeography*, v. 38, n. 12, p. 2223-2236, 2011. Disponível em: <http://doi.org/10.1111/j.1365-2699.2011.02595.x>. Acesso em: 22 ago. 2020.

BRASIL. *Programa de Ação Nacional de Combate à Desertificação e Mitigação dos Efeitos da Seca – PAN-Brasil*. Brasília: Edições MMA, 2005.

BRUSSEL, T. *et al.* Community-Level Functional Interactions with Fire Track Long-Term Structural Development and Fire Adaptation. *Journal of Vegetation Science*, v. 29, n. 3, p. 450-458, 2018. Disponível em: <http://doi.org/10.1111/jvs.12654>. Acesso em: 22 ago. 2020.

BURROWS, N. D.; WARDELL-JOHNSON, G.; WARD, B. Post-Fire Juvenile Period of Plants in South-West Australian Forests and Implications for Management. *Journal of the Royal Society of Western Australia*, v. 91, p. 163-174, 2008.

CARBONE, L. M. *et al.* A Global Synthesis of Fire Effects on Pollinators. *Global Ecology and Biogeography*, v. 28, n. 10, p. 1487-1498, 2019. Disponível em: <http://doi.org/10.1111/geb.12939>. Acesso em: 22 ago. 2020.

CASTRO E. A.; KAUFFMAN, J. B. Ecosystem Structure in the Brazilian Cerrado: A Vegetation Gradient of Aboveground Biomass, Root Mass and Consumption by Fire. *Journal of Tropical Ecology*, v. 14, p. 263-283, 1988.

ÇATAV, Ş. S. *et al.* Effect of Fire-Derived Chemicals on Germination and Seedling Growth in Mediterranean Plant Species. *Basic and Applied Ecology*, v. 30, p. 65-75, 2018. Disponível em: <http://doi.org/10.1016/j.baae.2018.05.005>. Acesso em: 22 ago. 2020.

CHUVIECO, E. Development of a Framework for Fire Risk Assessment Using Remote Sensing and Geographic Information System Technologies. *Ecological Modelling*, v. 221, n. 1, p. 46-58, 2010. Disponível em: <http://doi.org/10.1016/j.ecolmodel.2008.11.017>. Acesso em: 22 ago. 2020.

CHUVIECO, E. *et al.* Integrating Geospatial Information into Fire Risk Assessment. *International Journal of Wildland Fire*, v. 23, n. 5, p. 606-619, 2012. Disponível em: <https://doi.org/10.1071/WF12052>. Acesso em: 22 ago. 2020.

CLARKE, H.; EVANS, J. P. Exploring the Future Change Space for Fire Weather in Southeast Australia. *Theoretical and Applied Climatology*, v. 136, n. 1, p. 513-527, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1007/s00704-018-2507-4>. Acesso em: 23 ago. 2020.

COUTINHO, L. M. O conceito de Bioma. *Acta Botânica Brasilica*, v. 20, n. 1, p. 13-23, 2006.

D'ANTONIO, C. M.; VITOUSEK, P. M. Biological Invasions by Exotic Grasses, the Grass/Fire Cycle, and Global Change. *Annual Review of Ecology and Systematics*, v. 23, p. 63-87, 1992.

DURIGAN, G.; RATTER, J. A. The Need for a Consistent Fire Policy for Cerrado Conservation. *Journal of Applied Ecology*, v. 53, n. 1, p. 11-15, 2016. Disponível em: <http://doi.org/10.1111/1365-2664.12559>. Acesso em: 23 ago. 2020.

EBY, S. L. *et al.* The Effect of Fire on Habitat Selection of Mammalian Herbivores: The Role of Body Size and Vegetation Characteristics. *Journal of Animal Ecology*, v. 83, n. 5, p. 1196-1205, 2014. Disponível em: <http://doi.org/10.1111/1365-2656.12221>. Acesso em: 23 ago. 2020.

ESCOBAR, H. There's No Doubt That Brazil's Fires Are Linked to Deforestation, Scientists Say. *Science*, 26 Aug. 2019. Disponível em: <https://www>.

sciencemag.org/news/2019/08/theres-no-doubt-brazils-fires-are-caused-deforestation-scientists-say. Acesso em: 3 mar. 2020.

GEARY, W. L. *et al.* Predator Responses to Fire: A Global Systematic Review and Meta-Analysis. *Journal of Animal Ecology*, v. 89, n. 4, p. 955-971, 2019. Disponível em: <http://doi.org/10.1111/1365-2656.13153>. Acesso em: 23 ago. 2020.

EDWARDS, E. J. *et al.* The Origins of C4 Grasslands: Integrating Evolutionary and Ecosystem Science. *Science*, v. 328, n. 5978, p. 587-591, 2010. Disponível em: <http://doi.org/10.1126/science.1177216>. Acesso em: 23 ago. 2020.

ENRIGHT, N. J. *et al.* Fire Interval Effects on Persistence of Resprouter Species in Mediterranean-type Shrublands. *Plant Ecology*, v. 212, n. 12, p. 2071-2083, 2011. Disponível em: <http://doi.org/10.1007/s11258-011-9970-7>. Acesso em: 23 ago. 2020.

FEURDEAN, A.; VASILIEV, I. The Contribution of Fire to the Late Miocene Spread of Grasslands in Eastern Eurasia (Black Sea Region). *Scientific Reports*, v. 9, n. 6750, p. 1-7, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1038/s41598-019-43094-w>. Acesso em: 23 ago. 2020.

FIGUEIRA, J. E. C. *et al.* Fire in Rupestrian Grasslands: Plant Response and Management. In: FERNANDES, G. W. (ed.). *Ecology and Conservation of Mountaintop Grasslands in Brazil*. [S. l.]: Springer, 2016. p. 415-448. Disponível em: [https://doi.org/10.1007/978-3-319-29808-5\\_18](https://doi.org/10.1007/978-3-319-29808-5_18). Acesso em: 23 ago. 2020.

FRIZZO, T. L. M. *et al.* Revisão dos efeitos do fogo sobre a fauna de formações savânicas do Brasil. *Oecologia Australis*, v. 15, n. 2, p. 365-379, 2011. Disponível em: <https://doi.org/10.4257/oeco.2011.1502.13>. Acesso em: 23 ago. 2020.

FUHLENDORF, S. D. *et al.* Should Heterogeneity Be the Basis for Conservation? Grassland Bird Response to Fire and Grazing. *Ecological Applications*, v. 16, n. 5, p. 1706-1716, 2006. [https://doi.org/10.1890/1051-0761\(2006\)016\[1706:SHBTBF\]2.0.CO;2](https://doi.org/10.1890/1051-0761(2006)016[1706:SHBTBF]2.0.CO;2). Acesso em: 23 ago. 2020.

GIGNOUX, J.; CLOBERT, J.; MENAUT, J. C. Alternative Fire Resistance Strategies in Savanna Trees. *Oecologia*, v. 110, n. 4, p. 576-583, 1997.

GRADY, J. M.; HOFFMANN, W. A. Caught in a Fire Trap: Recurring Fire Creates Stable Size Equilibria in Woody Resprouters. *Ecology*, v. 93, n. 9, p. 2052-2060, 2012. Disponível em: <http://doi.org/10.1890/12-0354.1>. Acesso em: 23 ago. 2020.

HALSEY, R. W.; KEELEY, J. E. *Conservation Issues: California Chaparral*. Reference Module in Earth Systems and Environmental Sciences. [S. l.]: Elsevier Publications, Inc, 2016.

HIROTA M. *et al.* Global Resilience of Tropical Forest and Savanna to Critical Transitions. *Science*, v. 334, n. 6053, p. 232-235, 2011. Disponível em: <http://doi.org/10.1126/science.1210657>. Acesso em: 23 ago. 2020.

HOFFMANN, W. A. *et al.* Tree Topkill, Not Mortality, Governs the Dynamics of Alternate Stable States at Savanna-Forest Boundaries under Frequent Fire in Central Brazil. *Ecology*, v. 90, p. 1326-1337, 2009. <https://doi.org/10.1890/08-0741.1>.

HUFFMAN, M. S.; MADRITCH, M. D. Soil Microbial Response Following Wildfires in Thermic Oak-Pine Forests. *Biology and Fertility of Soils*, v. 54, p. 985-997, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.1007/s00374-018-1322-5>. Acesso em: 23 ago. 2020.

HUNTINGTON, T. G. Available Water Capacity and Soil Organic Matter. *In: ENCYCLOPEDIA of Soil Science*. 2<sup>nd</sup> ed. New York: Taylor and Francis, 2007. p. 139-143.

IUCN RED LIST. The IUCN Red List of Threatened Species. 2015. Disponível em: <https://www.iucnredlist.org/species/4819/88135664>. Acesso em: 3 mar. 2020.

KEELEY, J. E.; ZEDLER, P. H. Reproduction of Chaparral Shrubs after Fire: A Comparison of Sprouting and Seeding Strategies. *American Midland Naturalist*, v. 99, n. 1, p. 142-161, 1978.

KEELEY, J. E.; DAVIS, F. W. Chaparral. *In: BARBOUR, M. G.; KEELEWOLF, T.; SCHOENHERR, A. A. (ed.). Terrestrial Vegetation of California*. California: University of California Press, 2007. p. 339-366.

KEELEY, J. E.; PAUSAS, J. G. Evolution of “Smoke” Induced Seed Germination in Pyroendemic Plants. *South African Journal of Botany*, v. 115, p. 251-255, 2018. Disponível em: <http://doi.org/10.1016/j.sajb.2016.07.012>. Acesso em: 23 ago. 2020.

KEELEY, J. E.; THOMAS PARKER, V.; VASEY, M. C. Resprouting and seeding hypotheses: a test of the gap-dependent model using resprouting and obligate seeding subspecies of *Arctostaphylos*. *Plant Ecology*, v. 217, n. 6, p. 743-750, 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.1007/s11258-015-0551-z>. Acesso em: 23 ago. 2020.

KELLY, L. T. *et al.* Managing Fire Mosaics for Small Mammal Conservation: A Landscape Perspective. *Journal of Applied Ecology*, v. 49, n. 2, p. 412-421,

2012. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/j.1365-2664.2012.02124.x>. Acesso em: 23 ago. 2020.

KNUCKEY, C. G.; VAN ETTEN, E. J. B.; DOHERTY, T. S. Effects of Long-Term Fire Exclusion and Frequent Fire on Plant Community Composition: A Case Study from Semi-Arid Shrublands. *Austral Ecology*, v. 41, n. 8, p. 964-975, 2016. Disponível em: <http://doi.org/10.1111/aec.12388>. Acesso em: 23 ago. 2020.

KOPROSKI, L. *et al.* Impactos do fogo sobre serpentes (Squamata) no Parque Nacional de Ilha Grande (PR/MS), Brasil. *Arquivos de Ciências Veterinárias e Zoologia da Unipar*, v. 9, n. 2, p. 129-133, 2006. Disponível em: <https://revistas.unipar.br/index.php/veterinaria/article/view/355>. Acesso em: 24 ago. 2020.

KRAAIJ, T. *et al.* An Assessment of Climate, Weather, and Fuel Factors Influencing a Large, Destructive Wildfire in the Knysna Region, South Africa. *Fire Ecology*, v. 14, n. 4, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.1186/s42408-018-0001-0>. Acesso em: 24 ago. 2020.

LAMONT, B. B.; HE, T.; YAN, Z. Evolutionary History of Fire-Stimulated Resprouting, Flowering, Seed Release and Germination. *Biological Reviews*, v. 94, n. 3, p. 903-928, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/brv.12483>. Acesso em: 24 ago. 2020.

LAWES, M. J. *et al.* Small Mammals Decline with Increasing Fire Extent in Northern Australia: Evidence from Long-Term Monitoring in Kakadu National Park. *International Journal of Wildland Fire*, v. 24, n. 5, p. 712-722, 2015. Disponível em: <https://doi.org/10.1071/WF14163>. Acesso em: 24 ago. 2020.

LEAHY, L. *et al.* Amplified Predation after Fire Suppresses Rodent Populations in Australia's Tropical Savannas. *Wildlife Research*, v. 42, n. 8, p. 705-716, 2015. Disponível em: <https://doi.org/10.1071/WR15011>. Acesso em: 24 ago. 2020.

LINDENMAYER, D. B. *et al.* Temporal Trends in Mammal Responses to Fire Reveals the Complex Effects of Fire Regime Attributes. *Ecological Applications*, v. 26, n. 2, p. 557-573, 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.1890/15-0575>. Acesso em: 24 ago. 2020.

LIZUNDIA-LOIOLA, J. *et al.* Temporal Anomalies in Burned Area Trends: Satellite Estimations of the Amazonian 2019 Fire Crisis. *Remote Sensing*, v. 12, n. 1, p. 1-8, 2020.

LÓPEZ-SÁNCHEZ A. *et al.* Effects of Cattle Management on Oak Regeneration in Northern Californian Mediterranean Oak Woodlands. *PLOS*



- ONE, v. 9, n. 8, p. 1-9, 2014. Disponível em: <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0105472>. Acesso em: 24 ago. 2020.
- MCGRANAHAN, D. A.; WONKKA, C. L. Wildland Fire Science Literacy: Education, Creation, and Application. *Fire*, v. 1, n. 3, p. 1-8, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.3390/fire1030052>. Acesso em: 24 ago. 2020.
- MCWETHY, D. B. *et al.* Landscape Drivers of Recent Fire Activity (2001-2017) in South-Central Chile. *PLOS ONE*, v. 13, n. 8, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0201195>. Acesso em: 24 ago. 2020.
- MAMUJI, A. A.; ROZDILSKY, J. L. Wildfire as an Increasingly Common Natural Disaster Facing Canada: Understanding the 2016 Fort McMurray Wildfire. *Nat Hazards*, v. 98, p. 163-180, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1007/s11069-018-3488-4>. Acesso em: 24 ago. 2020.
- MAPBIOMAS. Projeto de Mapeamento Anual da Cobertura e Uso do Solo no Brasil (MapBiomass). [201-]. Disponível em: [https://mapbiomas.org/downloads\\_collections-1-2?cama\\_set\\_language=pt-BR](https://mapbiomas.org/downloads_collections-1-2?cama_set_language=pt-BR). Acesso em: 22 ago. 2020.
- MARENGO, J. A. *et al.* Increase Risk of Drought in the Semiarid Lands of Northeast Brazil Due to Regional Warming above 4 °C. *In*: NOBRE, C.; MARENGO, J.; SOARES, W. (ed.). *Climate Change Risks in Brazil*. [S. l.]: Springer, 2019. p. 181-200. Disponível em: [https://doi.org/10.1007/978-3-319-92881-4\\_7](https://doi.org/10.1007/978-3-319-92881-4_7). Acesso em: 24 ago. 2020.
- MARTIN, R. E.; SAPSIS, D. B. Fires as Agents of Biodiversity: Pyrodiversity Promotes Biodiversity. *In*: SYMPOSIUM ON BIODIVERSITY IN NORTHWESTERN CALIFORNIA, 28-30 Oct. 1991, Santa Rosa, California. *Proceedings* [...]. Berkeley, CA: Wildland Resources Centre, University of California, 1992. p. 150-157.
- MASS, C. F.; OVENS, D. The Northern California Wildfires of 8–9 October 2017: The Role of a Major Downslope Wind Event. *Bulletin of the American Meteorological Society*, v. 100, n. 2, p. 235-256, 2019.
- MENDONÇA, A. F. *et al.* Effects of an Extensive Fire on Arboreal Small Mammal Populations in a Neotropical Savanna Woodland. *Journal of Mammalogy*, v. 96, n. 5, p. 368-379, 2015. Disponível em: <https://doi.org/10.1093/jmammal/gyv038>. Acesso em: 24 ago. 2020.
- MIDGLEY, J.; BOND, W. Pushing Back in Time: The Role of Fire in Plant Evolution. *New Phytologist*, v. 191, n. 1, p. 5-7, 2011. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/j.1469-8137.2011.03760.x>. Acesso em: 24 ago. 2020.

MOONEY, H.; ZAVALETA, E. *Ecosystems of California: Threats & Responses*. Supplement for Decision-Making. California: University of California Press, 2016.

MORENO, J. M.; OECHEL, W. C. Fire Intensity and Herbivory Effects on Postfire Resprouting of *Adenostoma Fasciculatum* in Southern California Chaparral. *Oecologia*, v. 85, n. 3, p. 429-433, 1991.

NASA. Earth Observatory. *Palm Swamp Fire no Brasil*. 2017. Disponível em: <https://earthobservatory.nasa.gov/images/90890/palm-swamp-fire-in-brazil>. Acesso em: 14 set. 2020.

NOLAN, R. H. *et al.* Causes and Consequences of Eastern Australia's 2019-20 Season of Mega Fires. *Global Change Biology*, v. 26, n. 3, p. 1039-1041, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/gcb.14987>. Acesso em: 24 ago. 2020.

OGLE, K. *et al.* Quantifying ecological memory in plant and ecosystem processes. *Ecology Letters*, v. 18, n. 3, p. 221-235, 2015. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/ele.12399>. Acesso em: 24 ago. 2020.

PAUSAS, J. G. Bark Thickness and Fire Regime. *Functional Ecology*, v. 29, n. 3, p. 315-327, 2015. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/1365-2435.12372>. Acesso em: 24 ago. 2020.

PAUSAS, J. G. Homage to L. M. Coutinho: Fire Adaptations in Cerrado Plants. *International Journal of Wildland Fire*, v. 26, n. 3, p. 249-251, 2017. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1071/WF17017>. Acesso em: 24 ago. 2020.

PAUSAS, J. G.; KEELEY, J. E. Wildfires as an Ecosystem Service. *Frontiers in Ecology and the Environment*, v. 17, n. 5, p. 289-295, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1002/fee.2044>

PAUSAS, J. G.; PARR, C. L. Towards an Understanding of the Evolutionary Role of Fire in Animals. *Evolutionary Ecology*, v. 32, n. 2-3, p. 113-125, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.1007/s10682-018-9927-6>. Acesso em: 24 ago. 2020.

PAUSAS, J. G.; RIBEIRO, E. Fire and Plant Diversity at the Global Scale. *Global Ecology and Biogeography*, v. 26, n. 8, p. 889-897, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/geb.12596>. Acesso em: 24 ago. 2020.

PEREA, R.; LÓPEZ-SÁNCHEZ, A.; DIRZO, R. Differential Tree Recruitment in Californian Oak Savannas: Are Evergreen Oaks Replacing Deciduous Oaks? *Forest Ecology and Management*, v. 399, p. 1-8, 2017.

PETERSON, G. D. Contagious Disturbance, Ecological Memory, and the Emergence of Landscape Pattern. *Ecosystems*, v. 5, n. 4, p. 329-338, 2002. Disponível em: <https://doi.org/10.1007/s10021-001-0077-1>. Acesso em: 24 ago. 2020.

PILON, N. A. L. *et al.* Quantifying the Short-Term Flowering after Fire in Some Plant Communities of a Cerrado Grassland. *Plant Ecology & Diversity*, v. 11, n. 3, p. 259-266, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/17550874.2018.1517396>. Acesso em: 24 ago. 2020.

PUEYO, S. *et al.* Testing for Criticality in Ecosystem Dynamics: The Case of Amazonian Rainforest and Savanna Fire. *Ecology Letters*, v. 13, p. 793-802, 2010.

RATAJCZAK, Z. *et al.* Fire Dynamics Distinguish Grasslands, Shrublands and Woodlands as Alternative Attractors in the Central Great Plains of North America. *Journal of Ecology*, v. 102, n. 6, p. 1374-1385, 2014. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/1365-2745.12311>. Acesso em: 24 ago. 2020.

RATTER, J. A.; RIBEIRO, J. F.; BRIDGEWATER, S. The Brazilian Cerrado Vegetation and Threats to its Biodiversity. *Annals of Botany*, v. 80, n. 3, p. 223-230, 1997. Disponível em: <https://doi.org/10.1006/anbo.1997.0469>. Acesso em: 24 ago. 2020.

RHOADES, C. C. *et al.* The Influence of Wildfire on Water Quality and Watershed Processes: New Insights and Remaining Challenges. *International Journal of Wildland Fire*, v. 28, n. 10, p. 721-725, 2019. Disponível em: [https://doi.org/10.1071/WFv28n10\\_FO](https://doi.org/10.1071/WFv28n10_FO). Acesso em: 24 ago. 2020.

RIBEIRO, M. C. *Sobrevivência pós-fogo de Miconia stenostachya DC. (Melastomataceae) em cerrado, Serra do Cipó – Minas Gerais/Brasil e seu potencial uso em restauração ecológica.* 2007. 138 f. Dissertação (Mestrado em Ecologia) – Pós-graduação em Ecologia, Conservação e Manejo de Vida Silvestre do Instituto de Ciências Biológicas da Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2007.

RIZZINI, C. T. *Tratado de fitogeografia do Brasil: aspectos ecológicos, sociológicos e florísticos.* 2. ed. Rio de Janeiro: Âmbito Cultural, 1992.

ROBLES, A. B. *et al.* Role of Livestock Grazing in Sustainable Use, Fire Prevention and Naturalization of Marginal Ecosystems of Southeastern Spain. In: RIGUEIRO-RODRÓGUEZ, A.; MCADAM, J.; MOSQUERA-LOSADA, M. R. (ed.). *Agroforestry in Europe: Current Status and Future Prospects.* Dordrecht, Netherlands: Springer, 2009. p. 211-231.

RODRIGUES, E. L.; JACOBI, C. M.; FIGUEIRA, J. E. C. Wildfires and Their Impact on the Water Supply of a Large Neotropical Metropolis: A Simulation Approach. *Science of The Total Environment*, v. 651(Pt 1), p. 1261-1271, Feb. 2019. doi:10.1016/j.scitotenv.2018.09.289.

RUSSELL-SMITH, J. Fire Management Business in Australia's Tropical Savannas: Lighting the Way for a New Ecosystem Services Model for the North? *Ecological Management Restoration*, v. 17, n. 1, p. 4-7, 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/emr.12201>. Acesso em: 24 ago. 2020.

RUSSELL-SMITH, J. *et al.* Managing Fire Regimes in North Australian Savannas: Applying Aboriginal Approaches to Contemporary Global Problems. *Frontiers in Ecology and the Environment*, v. 11, n. s1, p. e55-e63, 2013. Disponível em: <https://doi.org/10.1890/120251>. Acesso em: 24 ago. 2020.

RUST, A. J. *et al.* Post-Fire Water-Quality Response in the Western United States. *International Journal of Wildland Fire*, v. 27, n. 3, p. 203-216, 2018. Disponível em: <https://sci-hub.tw/https://doi.org/10.1071/WF17115>. Acesso em: 22 ago. 2020.

SAFFORD, H. D.; VAN DE WATER, K. M. *Using Fire Return Interval Departure (FRID) Analysis to Map Spatial and Temporal Changes in Fire Frequency on National Forest Lands in California*. Res. Pap. PSW-RP-266. Albany, CA: U.S. Department of Agriculture, Forest Service, Pacific Southwest Research Station, 2014.

SALIS, M. *et al.* Coupling Wildfire Spread and Erosion Models to Quantify Post-Fire Erosion Before and After Fuel Treatments. *International Journal of Wildland Fire*, v. 28, n. 9, p. 687-703, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1071/WF19034>. Acesso em: 24 ago. 2020.

SCHEITER, S. *et al.* Fire and Fire-Adapted Vegetation Promoted C4 Expansion in the Late Miocene. *New Phytologist*, v. 195, n. 3, p. 653-666, 2012. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/j.1469-8137.2012.04202.x>. Acesso em: 24 ago. 2020.

SCHERTZER, E.; STAVER, A. C. Fire Spread and the Issue of Community-Level Selection in the Evolution of Flammability. *Journal of the Royal Society Interface*, v. 15, p. 1-11, 2018. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1098/rsif.2018.0444>. Acesso em: 24 ago. 2020.

SCHMIDT, I. B. *et al.* Fire Management in the Brazilian Savanna: First Steps and the Way Forward. *Journal of Applied Ecology*, v. 55, n. 5, p. 2094-2101, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/1365-2664.13118>. Acesso em: 24 ago. 2020.

SCHWILK, D. W.; ACKERLY, D. D. Flammability and Serotiny as Strategies: Correlated Evolution in Pines. *Oikos*, v. 94, n. 2, p. 326-336, 2001.

SIMON, M. F.; PENNINGTON, T. Evidence for Adaptation to Fire Regimes in the Tropical Savannas of the Brazilian Cerrado. *International Journal of Plant Sciences*, v. 173, n. 6, p. 711-723, 2012. Disponível em: <https://doi.org/10.1086/665973>. Acesso em: 24 ago. 2020.

SYPHARD, A. D.; BRENNAN, T. J.; KEELEY, J. E. Chaparral Landscape Conversion in Southern California. In: UNDERWOOD, E. *et al.* (ed.). *Valuing Chaparral: Ecological, Socio-Economic, and Management Perspectives*. Cham, Switzerland: Springer, 2018.

TUNES, P. *et al.* Does Fire Affect the Temporal Pattern of Trophic Resource Supply to Pollinators and Seed-Dispersing Frugivores in a Brazilian Savanna Community? *Plant Ecology*, v. 218, n. 3, p. 345-357, 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.1007/s11258-016-0695-5>. Acesso em: 24 ago. 2020.

TURCO, M. *et al.* Climate Drivers of the 2017 Devastating Fires in Portugal. *Scientific Reports*, v. 9, n. 13886, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1038/s41598-019-50281-2>. Acesso em: 24 ago. 2020.

TURETSKY, M. R.; AMIRO, B.; BHATTI, J. Peatland Burning and its Relationship to Fire Weather in Western Canada. *Global Biogeochemical Cycles*, v. 18, n. 4, p. 1-9, 2004. Disponível em: <https://doi.org/10.1029/2004GB002222>. Acesso em: 24 ago. 2020.

UNDERWOOD, E. C.; KLINGER, R. C.; BROOKS, M. L. Effects of invasive plants on fire regimes and postfire vegetation diversity in an arid ecosystem. *Ecology and Evolution*, v. 9, n. 22, p. 12421-12435, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1002/ece3.5650>. Acesso em: 23 ago. 2020.

USGS – U.S. Geological Survey. USGS Land Cover. [201-]. Disponível em: <https://www.sciencebase.gov/>. Acesso em: 22 ago. 2020.

VAN WILGEN, B. W. *et al.* The Ongoing Development of a Pragmatic and Adaptive Fire Management Policy in a Large African Savanna Protected Area. *Journal of Environmental Management*, v. 132, p. 358-368, 2014. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.jenvman.2013.11.003>. Acesso em: 24 ago. 2020.

VELDMAN, J. W. *et al.* Where Tree Planting and Forest Expansion are Bad for Biodiversity and Ecosystem Services. *BioScience*, v. 65, n. 10, p. 1011-1018, 2015. Disponível em: <https://doi.org/10.1093/biosci/biv118>. Acesso em: 23 ago. 2020.

WAKEFIELD, J. C. A Toxicological Review of the Products of Combustion. Didcot: Health Protection Agency, 2010.

WARMING, E. *Lagoa Santa*: contribuição para a geographia phytobiologica. Belo Horizonte Imprensa Oficial do Estado de Minas Gerais, 1908.

WHELAN, R. J. *The Ecology of Fire*. Cambridge: Cambridge University Press, 1995.

YUE, C. *et al.* Modelling the Role of Fires in the Terrestrial Carbon Balance by Incorporating SPITFIRE into the Global Vegetation Model ORCHIDEE – Part 2: Carbon Emissions and the Role of Fires in the Global Carbon Balance. *Geoscientific Model Development*, v. 8, n. 5, p. 1321-1338, 2015.

ZINCK, R. D.; PASCUAL, M.; GRIMM, V. Understanding Shifts in Wildfire Regimes as Emergent Threshold Phenomena. *The American Naturalist*, v. 178, n. 6, p. 149-161, 2011.

(Agradecemos ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e à Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais (FAPEMIG) pelo apoio financeiro. Também agradecemos ao capitão Felipe de Moura Ribeiro e ao comandante brigadeiro Mário Sérgio Rodrigues da Costa da Força Aérea Brasileira pelo acesso a estudos na área de preservação do Centro de Instrução e Adaptação da Aeronáutica da Força Aérea Brasileira em Lagoa Santa, MG.)

# 2. SAÚDE BUCAL NO BRASIL, CANADÁ E EUA: uma análise comparativa

*Alex Júnio Silva da Cruz  
Isabela Almeida Pordeus  
Mauro Henrique Nogueira Guimarães de Abreu*

## **Introdução**

Saúde bucal é um termo amplo, subjetivo e abrangente, que não se restringe apenas à ausência de doenças, como a cárie dentária e a gengivite, ao contrário, relaciona-se a um estado de equilíbrio e bem-estar. Apesar de amplamente preveníveis, as doenças bucais são as doenças não comunicáveis mais prevalentes no mundo e são fortemente mediadas por características socioeconômicas e ambientais, às quais as populações são expostas. Quando não tratadas, podem provocar desconforto, dor, perda funcional e estética, dificuldade de concentração e de desempenho das atividades do dia a dia, acarretando redução da qualidade de vida (PETERSEN, 2008; WATT *et al.*, 2016).

Este capítulo abordará as condições de saúde bucal, em uma perspectiva epidemiológica e comparada, entre Brasil, Canadá e Estados Unidos da América (EUA). Trata-se de uma avaliação comparativa interessante, uma vez que esses países têm características sociais e econômicas distintas, inclusive em relação

à organização de sistemas de saúde e, mais especificamente, de acesso aos serviços de saúde bucal públicos. Neste sentido, abordar-se-ão questões conceituais sobre saúde bucal e seus determinantes. Na sequência, serão discutidos os resultados de inquéritos nacionais em cada um dos três países, com destaque para as diferenças e semelhanças nos parâmetros de saúde bucal nos diferentes ciclos da vida.

## **Alguns aspectos conceituais da saúde bucal**

Segundo a Organização Mundial da Saúde (OMS), saúde bucal pode ser entendida como o estado livre de dor orofacial crônica, cânceres de boca e garganta, infecções orais, além de outras doenças e distúrbios que limitam a capacidade de morder, mastigar, sorrir, falar e o bem-estar psicossocial dos indivíduos (PETERSEN, 2008, tradução nossa). Em 2017, estimou-se que aproximadamente metade da população mundial (3,5 bilhões de pessoas) sofria de alguma doença bucal, sendo a cárie dentária e a doença periodontal as mais prevalentes (KASSEBAUM *et al.*, 2017).

A cárie dentária é uma doença crônica, multifatorial, mediada pelo biofilme bacteriano e modulada pela dieta que provoca a perda de minerais dos tecidos duros dos dentes (MACHIULSKIENE *et al.*, 2020). As doenças periodontais constituem um amplo grupo de condições, as quais também podem ser mediadas pelo biofilme bacteriano e induzem a inflamação dos tecidos dentários de suporte – gengivas, ligamento periodontal, cimento e osso alveolar (KINANE; STATHOPOULOU; PAPANOU, 2017).

Como já dito, as doenças bucais, em sua maioria, são preveníveis e possuem etiologia multifatorial. Desta forma, a instituição de medidas preventivas em nível individual, como a higiene bucal adequada e o uso de dentifrícios fluoretados, possui um



impacto positivo na redução da prevalência da cárie dentária e das doenças periodontais (LÖE; THEILADE; JENSEN, 1965; LÖE; VON DER FEHR; SCHIÖTT, 1972; SIGNORI *et al.*, 2019). Entretanto, tais comportamentos positivos não são suficientes para explicar melhores indicadores de saúde bucal em certas regiões (WATT *et al.*, 2016). Nas últimas décadas, é crescente o número de publicações sobre os fatores sociais, econômicos, ambientais e comportamentais que influenciam a determinação social das doenças. Neste sentido, saúde bucal não é entendida apenas como a ausência de doença, mas sim como um estado historicamente construído e insolúvel da saúde geral, condicionado pelas condições de vida, acesso a serviços de saúde, educação e distribuição de renda (PHELAN; LINK; TEHRANIFAR, 2010; SCHWENDICKE *et al.*, 2015).

Estudos apontam que a maior carga das doenças bucais é observada em indivíduos com menores níveis de escolaridade, cor de pele parda ou negra e com baixas condições socioeconômicas (VETTORE; MARQUES; PERES, 2013; FREIRE *et al.*, 2013; NASCIMENTO *et al.*, 2013). Essa distribuição não uniforme das doenças, ou seja, as iniquidades em saúde, é definida como as desigualdades sistemáticas, evitáveis e injustas que acometem de forma diferente os grupos populacionais (WHITEHEAD, 1992). Existe uma associação entre o enfrentamento das iniquidades e a redução da carga das doenças bucais, para tanto, é necessária a criação de políticas que favoreçam o acesso aos serviços de saúde, elevem a taxa de distribuição de água tratada e fluoretada, melhorem a qualidade da educação básica e favoreçam a redução das desigualdades sociais (WATT *et al.*, 2016).

Frente aos desafios, é notável a redução da prevalência de cárie dentária entre os países desenvolvidos como o Canadá e os EUA (MEJIA *et al.*, 2018). Em países em desenvolvimento, como é o caso do Brasil, pesquisas sinalizam alguma melhora nos níveis de cárie dentária (FREIRE *et al.*, 2013; NASCIMENTO *et al.*,

2013). Apesar do seu declínio, a cárie permanece um problema de saúde pública ao redor do mundo, sendo a principal responsável por perdas dentárias. Lesões cariosas não tratadas estão relacionadas ao absenteísmo no trabalho e escola, que impactam negativamente a economia, e ainda podem reduzir a estabilidade emocional dos indivíduos (WATT *et al.*, 2016; NASCIMENTO *et al.*, 2013). Assim, traçar estratégias para o enfrentamento das doenças bucais não é tarefa fácil. É preciso vontade política, amplo financiamento dos serviços de saúde bucal e ações para melhorar a qualidade de vida das pessoas.

## **Avaliação da saúde bucal no Brasil, Canadá e Estados Unidos da América**

A OMS recomenda que seus países-membros desenvolvam atividades de vigilância das condições de saúde bucal, considerando a prevalência, gravidade e transcendências das doenças bucais, e, não menos importante, a possibilidade de realização de comparações internacionais (WHO, 2013).

O último levantamento epidemiológico em saúde bucal no Brasil, intitulado “SB Brasil 2010: Pesquisa Nacional de Saúde Bucal”, foi realizado nas 26 capitais estaduais, no Distrito Federal e em 150 municípios do interior de diferentes portes populacionais. A pesquisa de base amostral avaliou 37.519 indivíduos de 5 a 74 anos. As condições pesquisadas foram a cárie dentária, doença periodontal, traumatismo, fluorose e oclusão dentária, edentulismo (uso e necessidade de prótese dentária), condição socioeconômica, utilização de serviços odontológicos e autopercepção de saúde bucal (BRASIL, 2012).

Após algumas décadas sem desenvolver inquéritos epidemiológicos em saúde bucal, o Canadá realizou entre 2007 e 2009 sua mais recente avaliação. O Canadian Health Measures Survey (CHMS) foi um levantamento epidemiológico das condições de

saúde dos canadenses de 6 a 79 anos de idade. Na ocasião, foram realizadas entrevistas em domicílio e exames físicos em unidades móveis de avaliação. Em relação à saúde bucal, foram incluídas medidas relativas à experiência de cárie dentária, condição periodontal, fluorose e traumatismo dentário, perda dentária e uso de prótese, lesões de mucosa, hábitos e comportamento, como tabagismo, e última visita ao cirurgião-dentista. O estudo teve abrangência e representatividade nacional, sendo conduzido com base nas recomendações da OMS (CANADA, 2010).

Nos Estados Unidos, o National Health and Nutrition Examination Survey (NHANES) fornece informações para monitorar a prevalência e a gravidade de doenças bucais, a extensão das disparidades em saúde e a prevalência de intervenções preventivas, como a aplicação de selantes dentários. O NHANES é uma pesquisa de base amostral probabilística da população não institucionalizada dos 50 estados americanos e do distrito de Colúmbia. A avaliação das condições de saúde é realizada de forma periódica (UNITED STATES, 2019). O Quadro 1 apresenta uma síntese destas pesquisas.

Quadro 1 - Características dos levantamentos nacionais sobre as condições bucais realizados no Brasil, Canadá e Estados Unidos da América

País	Ano	Amostra e grupos etários	Condições bucais avaliadas
Brasil	2010	37.519 indivíduos distribuídos nos grupos etários: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Crianças (5 e 12 anos);</li> <li>• Adolescentes (15-19 anos);</li> <li>• Adultos (35-44 anos);</li> <li>• Idosos (65-74 anos).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cárie dentária;</li> <li>• Condição periodontal;</li> <li>• Traumatismo dentário;</li> <li>• Oclusão dentária;</li> <li>• Fluorose dentária;</li> <li>• Edentulismo (uso e necessidade de prótese dentária);</li> <li>• Condição socioeconômica, utilização de serviços odontológicos e autopercepção de saúde bucal.</li> </ul>

(Continua)

(Continuação)

País	Ano	Amostra e grupos etários	Condições bucais avaliadas
Canadá	2007-2009	5.586 indivíduos distribuídos nos grupos etários: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Crianças (6-11 anos);</li> <li>• Adolescentes (12-19 anos);</li> <li>• Adultos jovens (20-39 anos);</li> <li>• Adultos (40-59 anos);</li> <li>• Idosos (60-79 anos).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cárie dentária;</li> <li>• Traumatismo dentário;</li> <li>• Doença periodontal;</li> <li>• Perda dentária;</li> <li>• Fluorose dentária;</li> <li>• Lesões de mucosa;</li> <li>• Condições oclusais;</li> <li>• Necessidade de tratamento;</li> <li>• Uso de prótese dentária e implante.</li> </ul>
EUA	2011-2016	27.925 indivíduos distribuídos nos grupos etários: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Crianças (avaliação da dentição decídua: 2-5 e 6-8 anos; avaliação da dentição permanente: 6-11 anos);</li> <li>• Adolescentes (12-19 anos);</li> <li>• Adultos (20-34, 35-49 e 50-64 anos);</li> <li>• Idosos (65-74 e mais que 75 anos).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Carie dentária;</li> <li>• Selantes;</li> <li>• Fluorose dentária;</li> <li>• Doença periodontal;</li> <li>• Edentulismo e longevidade dentária.</li> </ul>

Fonte: Elaboração dos próprios autores baseados em dados publicados em: BRASIL, 2012; CANADA, 2010; UNITED STATES, 2019.

## Principais achados em saúde bucal

Os resultados apresentados a seguir foram extraídos do SB Brasil 2010 (BRASIL, 2012), do Canadian Health Measures Survey 2007-2009 (CANADA, 2010), e do National Health and Nutrition Examination Survey 2009- 2016, no relatório *Oral Health Surveillance Report* (UNITED STATES, 2019).

### Cárie dentária

Para avaliar a cárie dentária, os três países em discussão adotaram os índices ceo-d (número de dentes cariados, perdidos

devido à cárie e restaurados na dentição decídua) e CPO-D (número de dentes cariados, perdidos devido à cárie e restaurados na dentição permanente). Estes índices, propostos por Klein e Palmer em 1937 e recomendados pela OMS, avaliam a experiência de cárie dos indivíduos, uma vez que são registradas as lesões cáries e os casos que receberam tratamento: restauração ou extração.

Na dentição decídua, a média do índice ceo-d foi de 2,43 no Brasil, 1,99 no Canadá e 4,35 nos Estados Unidos (Figura 1). A prevalência de cárie dentária na dentição decídua aos 5 anos no Brasil foi de 53,4%. Dentre as crianças canadenses, 47,8% apresentavam ao menos um dente decíduo cariado, perdido ou restaurado devido à cárie. Entre as crianças estadunidenses com idade de 6 a 8 anos, esse percentual foi de 52%. Dados relativos às perdas dentárias (componente “e”) na dentição decídua não foram apresentados pelo Canadá e EUA (Tabela 1).

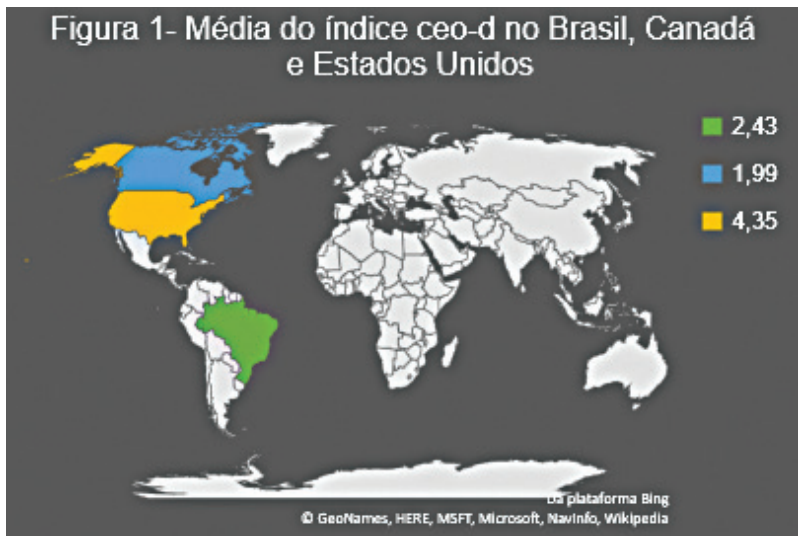


Figura 1 - Média do índice ceo-d no Brasil, Canadá e Estados Unidos

Fonte: Elaboração dos próprios autores baseados em dados publicados em: BRASIL, 2012; CANADA, 2010; UNITED STATES, 2019.

Tabela 1 - Média do índice ceo-d no Brasil, Canadá e Estados Unidos

País	Faixa etária	c	e	o	ceo-d
Brasil	5	2,03	0,06	0,33	2,43
Canadá	6-11	0,28	-	1,64	1,99
Estados Unidos	2-5	1,6	-	2,8	4,3
Estados Unidos	6-8	0,8	-	3,6	4,4

Fonte: Elaboração dos próprios autores baseados em dados publicados em: BRASIL, 2012; CANADA, 2010; UNITED STATES, 2019.

Em relação à dentição permanente (Figura 2), no Brasil, crianças aos 12 anos e adolescentes (15 a 19 anos) apresentaram, em média, índice CPO-D de 2,07 (C= 1,21; P= 0,12; O= 0,73) e 4,25 (C= 1,70; P= 0,38; O= 2,16) dentes com experiência de cárie dentária. Crianças do Canadá e dos EUA na faixa etária de 6 a 11 anos apresentaram, respectivamente, os índices CPO-D de 0,49 (C= 0,08; O= 0,40) e de 2,1 (C= 0,5; O= 1,6). O número médio de dentes perdidos devido à cárie dentária não foi apresentado.

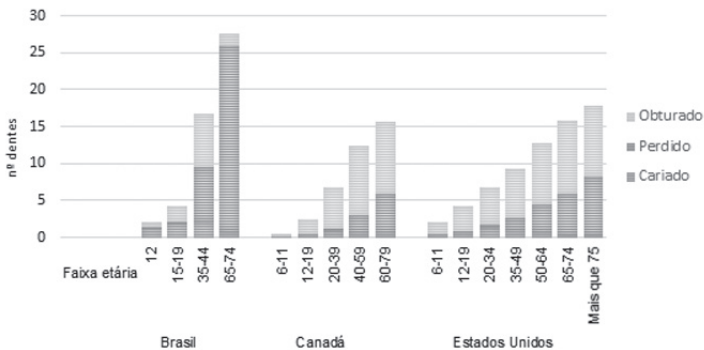


Figura 2 - Média do índice CPO-D no Brasil, Canadá e Estados Unidos

Fonte: Elaboração dos próprios autores baseados em dados publicados em: BRASIL, 2012; CANADA, 2010; UNITED STATES, 2019.

No que se refere aos adultos, a média do índice CPO-D encontrada no Brasil foi de 16,75 (35 a 44 anos). No Canadá, esta mesma média foi de 6,85 para adultos jovens (20-39 anos) e 12,3 para adultos (40-59 anos). Nos EUA, para os grupos etários de 20-34, 35-49 e 50-64 anos, as médias encontradas foram, respectivamente, 6,7, 9,4 e 12,7.

No Brasil, a média do índice entre os idosos (65 a 74 anos) foi de 27,53 dentes cariados, perdidos ou obturados. Entre os idosos nas faixas etárias de 60-79 e 65-74 anos no Canadá e nos Estados Unidos, a média aferida foi de aproximadamente 15. Destaca-se o fato de o componente perdido, na população de idosos do Brasil, representar cerca de 92% do índice, enquanto no Canadá e nos Estados Unidos a proporção de dentes perdidos é de 35,54% e 35,2%, respectivamente.

## **Doença periodontal**

Um dos objetivos específicos da última edição do SB Brasil foi estimar a prevalência, a extensão e a gravidade da doença periodontal para a população de 12, 15 a 19, 35 a 44 e 65 a 74 anos. Com esta finalidade foram utilizados o Índice Periodontal Comunitário (CPI) e o exame de Perda de Inserção Periodontal (PIP) (Quadro 2), sendo o último aplicado apenas em adultos e idosos. Para as faixas etárias de 12 e 15-19 anos, a maioria dos sextantes examinados estava sadia, 62,9% e 50,9%, respectivamente. A prevalência, entre adultos (35-44 anos), de doença periodontal moderada a grave e grave foi respectivamente de 15,3% e 5,8%. As chances de desenvolver doença periodontal foram maiores entre indivíduos do sexo masculino, de cor parda, com menor renda e escolaridade (VETTORE; MARQUES; PERES, 2013). Como o edentulismo é uma condição altamente prevalente na população de 65-74 anos de idade, 90,5% dos sextantes foram excluídos. Dentre os sextantes avaliados, 4,2% apresentaram cálculo e 3,3% bolsas periodontais.

## Quadro 2 - Índice Periodontal Comunitário (CPI)

O Índice Periodontal Comunitário (CPI), originário do CPITN – Community Periodontal Index of Treatment Needs, desenvolvido pela OMS, é o índice preconizado pela Organização para avaliar a condição periodontal em levantamentos epidemiológicos em saúde bucal. O índice contempla três aspectos da condição periodontal: sangramento gengival à sondagem, cálculo dentário e bolsas periodontais. O exame é realizado com o auxílio de uma sonda periodontal em dentes índices, preestabelecidos em todos os sextantes. Os achados são codificados e registrados de acordo com as condições clínicas verificadas. Os códigos podem variar de 1 a 4, sendo 0- saudável, 1- sangramento à sondagem, 2- presença de cálculo dentário, 3- bolsa periodontal entre 4-5 milímetros (mm) e 4- bolsa periodontal com sondagem de 6 mm ou mais. Especificamente no SB Brasil 2010, o modo de aferição do CPI foi modificado no sentido de se obter a prevalência individualizada dos agravos (sangramento, cálculo e bolsa).

A Perda de Inserção Periodontal (PIP) é a medida da junção cimento-esmalte (JCE) ao fundo da bolsa periodontal. Este exame também é realizado com o auxílio de uma sonda periodontal, e os achados visualizados são codificados em: 0- perda de inserção de 0-3 mm, 1- perda de inserção entre 4-5 mm e 2- perda de inserção entre 6-8 mm.

Fonte: WHO, 1997; BRASIL, 2010.

O levantamento conduzido pelo Canadá adotou o CPI para relatar a condição periodontal da população de adultos (20-39 e 40-59 anos) e idosos (60-79 anos). A alteração mais prevalente nos três grupos etários foi o cálculo, 46,9%, seguido da gengivite, 25,4%, e bolsa periodontal, 20,1%. Apenas 7,5% dos sextantes estavam hígidos. As piores condições periodontais estavam entre os indivíduos do sexo masculino, de menor renda e escolaridade. Em análise comparativa entre indivíduos que nasceram no Canadá e aqueles de outra nacionalidade, a prevalência de sextantes hígidos, gengivite e cálculo foi maior entre os canadenses, entretanto, a maior gravidade da doença (bolsa periodontal) foi observada entre não canadenses.

Os Estados Unidos utilizaram medidas da recessão gengival e de profundidade de sondagem para avaliar a condição periodontal da população de adultos e idosos. Segundo dados do NHANES 2009-2014, a prevalência de doença periodontal entre indivíduos com 30 anos de idade ou mais foi de 42,2% (34,4% leve



a moderada e grave 7,8%). A prevalência de periodontite grave foi maior entre indivíduos do sexo masculino, na faixa etária de 45-64 anos, de cor negra, fumantes, de menor renda e diabéticos (EKE *et al.*, 2018).

## **Edentulismo e uso de prótese dentária**

A prevalência de edentulismo (perda de todos os dentes) entre os idosos foi de 53,7%, 21,7% e 17,3% no Brasil, Canadá e EUA, respectivamente. Em todos os três países as maiores taxas de edentulismo estavam associadas a menor renda e escolaridade.

No Brasil, 23,5% e 46,1% dos idosos não usavam prótese dentária superior ou inferior. A proporção de indivíduos idosos que não necessitavam de prótese dentária foi igual a 7,3%. Dentre os idosos edêntulos no Canadá, 93,5% estavam reabilitados e usavam próteses em ambas as arcadas.

## **Traumatismo dentário**

Dados relativos ao histórico de traumatismo dentário foram encontrados para o Brasil e Canadá. Em ambos os países foram considerados os incisivos superiores e inferiores permanentes. Para o Brasil, aos 12 anos, a prevalência de traumatismo dentário foi de 20,5%. Desses casos, 80% foram fratura de esmalte; já a fratura de esmalte e dentina e exposição pulpar foram observadas em 19% e 0,2% dos casos, respectivamente. A perda dentária devido ao trauma foi de 0,01%.

No Canadá, em crianças de 6 a 11 anos, a prevalência geral de traumatismo (perda dentária e/ou fratura dental) foi de 6,9% (sexo feminino 5% e sexo masculino 8,8%). A média do número de dentes afetados pelo trauma foi de 1,21. Na faixa etária dos 12 aos 19 anos, a ocorrência também foi maior em indivíduos do sexo masculino (20,2%) e a prevalência de traumatismo foi de 16,1%.

O traumatismo dentário não foi uma condição clínica analisada nas últimas edições do NHANES.

## Fluorose dentária

A fluorose dentária é uma alteração na mineralização do esmalte, em decorrência da ingestão crônica de fluoretos durante a formação da coroa dos dentes permanentes. Clinicamente as lesões fluoróticas podem apresentar-se como manchas branco-opacas nos diferentes terços dos dentes, sendo mais comumente visualizadas nos bordos incisais/oclusais. Casos mais graves podem apresentar cavitações no esmalte (WHO, 2013). Para avaliar esta condição, o índice de Dean (Quadro 3) foi utilizado nos três países-alvo deste capítulo.

### Quadro 3 - Índice de Dean

O índice de Dean criado na década de 1940 é uma das ferramentas mais utilizadas no mundo para avaliar a presença e a gravidade da fluorose dentária. Os dentes avaliados são codificados com base na gravidade da fluorose em:

Normal;

Questionável;

Muito leve;

Leve;

Moderada;

Fonte: WHO, 2013.

Esta condição estava presente em 16,7% das crianças brasileiras aos 12 anos de idade, sendo que as categorias leve e muito leve somaram 15,1%. O percentual de fluorose dentária grave foi nulo, assim como no Canadá. Neste país, a prevalência de fluorose foi de 39,9% (questionável= 23,5%; muito leve= 12%; leve= 4,4%). Nos Estados Unidos, fluorose muito leve foi observada em 35,6% das crianças e adolescentes examinados (12-19 anos), fluorose leve e moderada somaram 34,9% da amostra. Dentre

os três países, a variável grave foi registrada apenas nos Estados Unidos (Tabela 2).

Tabela 2 - Prevalência e gravidade da fluorose dentária no Brasil, Canadá e Estados Unidos (%)

País	Faixas etárias	Gravidade da fluorose (%)					
		Normal	Questionável	Muito leve	Leve	Moderada	Grave
Brasil	12 anos	74,8	8,5	10,8	4,3	1,5	0
Canadá	6-12 anos	59,8	23,5	12	4,4	-*	0
Estados Unidos	6-19 anos	18,1	10,4	35,6	21,5	13,4	1

Fonte: Elaboração dos próprios autores baseados em dados publicados em: BRASIL, 2012; CANADA, 2010; UNITED STATES, 2019. \* Estimativa não fornecida por Canada (2010) devido ao pequeno número amostral e, conseqüentemente, grande variabilidade da estimativa.

## Quais fatores explicam as diferenças em saúde bucal entre Brasil, Canadá e EUA?

Os resultados, em saúde bucal, apresentados para Brasil, Canadá e EUA são distintos e apontam grande variabilidade, principalmente em relação à experiência de cárie dentária. Estas diferenças podem ser explicadas, em parte, por características socioeconômicas, como o nível de desenvolvimento, a distribuição de renda e a escolaridade da população. Outros aspectos importantes, como a organização e acesso aos serviços de saúde

e os hábitos dietéticos e de higiene bucal, também se relacionam à distribuição e à carga das doenças bucais (VETTORE; MARQUES; PERES, 2013; FREIRE *et al.*, 2013; NASCIMENTO *et al.*, 2013; CANADA, 2010; UNITED STATES, 2019; PERES *et al.*, 2013).

De acordo com o Banco Mundial, em 2018 o Produto Interno Bruto (soma de todos os bens e serviços produzidos por uma nação) do Brasil, Canadá e EUA foram de US\$ 1.868.626,09, US\$ 1.713.341,70 e US\$ 20.544.343,46, respectivamente (THE WORLD BANK, [2019]). Tão importante quanto a soma das riquezas de um país é a forma de distribuição destas. Apesar de o PIB brasileiro ter sido superior ao do Canadá em 2018, a distribuição de renda não ocorreu de forma igualitária entre as populações. O índice de Gini (Quadro 4) para o Brasil em 2017 foi de 53,3, no Canadá (2013) foi de 34,0 e nos EUA (2016), de 41,5 (THE WORLD BANK, [2018]). Dentre os três países, as maiores desigualdades na distribuição de renda foram encontradas no Brasil.

#### Quadro 4 - Índice de Gini

O índice ou coeficiente de Gini é comumente utilizado para calcular a desigualdade de distribuição de renda, mas também pode ser usado para qualquer distribuição, como concentração de terra, riqueza entre outras. O índice consiste em um número entre 0 e 100, em que 0 corresponde à completa igualdade de renda e 100 corresponde à completa desigualdade.

Fonte: THE WORLD BANK, [2020].

Tais desigualdades exercem um impacto negativo à qualidade de vida das pessoas e podem induzir a degradação das relações interpessoais e conseqüentemente da coesão social (WILKINSON, 1997; VETTORE; AQEELI, 2016). Entre os mais pobres, a performance dos indivíduos no trabalho e na escola pode ficar comprometida (NASCIMENTO *et al.*, 2013). O acesso a serviços básicos, como água fluoretada e saneamento, acontece de forma desigual (FRAZÃO; NARVAI, 2017; RONCALLI *et al.*, 2019).

Além disso, estudos já publicados demonstram a associação entre baixa renda e pior higiene bucal (MATHUR *et al.*, 2016), maior ingestão de alimentos ricos em açúcar (CHI; SCOTT, 2019) e menor acesso aos serviços de saúde bucal (PERES *et al.*, 2012). Desta forma, a exposição aos determinantes sociais pode ter consequências deletérias ao desenvolvimento dos indivíduos, as quais começam na infância e se acumulam ao longo da vida, produzindo as doenças (SHONKOFF; BOYCE; MCEWEN, 2009).

A maior prevalência e gravidade da cárie dentária esteve associada a menor renda e escolaridade em todas as faixas etárias nos países em discussão (BRASIL, 2012; CANADA, 2010; UNITED STATES, 2019). Na dentição decídua, os EUA apresentaram a maior média de dentes com experiência de cárie (4,35), o que é explicado, em parte, pela inexistência de um sistema público e universal de saúde nos moldes do Sistema Único de Saúde (SUS) implementado no Brasil. Apesar disso, chama a atenção o fato de o Brasil ser o país com as maiores médias de dentes permanentes cariados e perdidos (Figura 2). Esses dados ressaltam a necessidade de amplo acesso da população a serviços de saúde bucal efetivos e resolutivos (PERES *et al.*, 2012), além de medidas para ampliar a distribuição de água e dentifrícios fluoretados (ARDENGI; PIOVESAN; ANTUNES, 2013).

A fluoretação das águas de consumo é considerada a medida mais efetiva e socialmente aceita para a prevenção da cárie (BURT, 2002). Além deste benefício direto, a adição artificial de flúor na água exige a expansão da rede pelas companhias de distribuição e saneamento, desta forma, uma série de doenças e condições relacionadas à falta de saneamento básico também são atacadas.

Em estudo desenvolvido entre os anos de 2010 e 2015, 70,2% dos municípios brasileiros com mais de 50 mil habitantes tinham acesso à água de abastecimento fluoretada. Entretanto os benefícios do flúor na água de consumo não favorecem de

forma igualitária toda a população no Brasil. As maiores taxas de fluoretação são encontradas nas regiões Sudeste e Sul e as menores taxas nas macrorregiões Norte e Nordeste (FRAZÃO; NARVAI, 2017; RONCALLI *et al.*, 2019). No Canadá, estima-se que 42% da população é abastecida com água fluoretada, e essa taxa sobe para 60% nos EUA (MEJIA *et al.*, 2018). Para que os seus benefícios sejam observados, é preciso que a exposição ao flúor aconteça em um nível ótimo (em torno de 0,7 miligramas por litro). Caso contrário, a fluorose dentária pode se desenvolver (FRAZÃO; NARVAI, 2017).

A menor prevalência da fluorose dentária foi encontrada no Brasil e a maior foi descrita nos EUA (BRASIL, 2012; UNITED STATES, 2019). Isso pode ser explicado por alguns fatores. Primeiro, existem diferenças nas faixas etárias em que esta condição foi avaliada. No Brasil, a fluorose foi avaliada apenas aos 12 anos de idade, enquanto no Canadá foram avaliadas crianças de 6 a 12 anos e nos EUA crianças e adolescentes de 12 a 19 anos. Segundo, no Brasil, a maior parte da população nas regiões Norte e Nordeste não é exposta ao flúor através das águas de abastecimento, logo, a média nacional para a fluorose é deslocada para baixo. Outro fator que deve ser mencionado é a subjetividade do índice de Dean, que categoriza a fluorose em “questionável”, “muito leve”, “leve”, “moderada” e “grave”. Apesar de os examinadores serem treinados e calibrados, não foi possível calcular o índice de concordância entre os três países analisados.

Em relação à doença periodontal, a presença de bolsas foi mais frequente em indivíduos do sexo masculino, fumantes e de menor renda e escolaridade, nos três países analisados (BRASIL, 2012; CANADA, 2010; EKE *et al.*, 2018). Esta diferença relacionada ao sexo pode ser explicada pelo fato de as mulheres apresentarem maior autocuidado com a saúde e conseqüentemente procurarem os serviços odontológicos com maior frequência, em relação aos indivíduos do sexo masculino (FURUTA *et al.*,

2011). O tabaco é reconhecidamente um fator de risco para a periodontite, pois altera a fisiologia e os mecanismos imunológicos dos tecidos periodontais, assim, indivíduos fumantes geralmente apresentam maior prevalência e gravidade destas condições (KINANE; STATHOPOULOU; PAPAPANOU, 2017; VETTORE; MARQUES; PERES, 2013). Além disso, alguns estudos associam um possível efeito das iniquidades sociais às condições periodontais. Indivíduos nos menores estratos socioeconômicos são mais expostos a estressores psicossociais, isso pode alterar os mecanismos imunológicos responsáveis pela manutenção e homeostasia do periodonto. Ademais, os fatores psicossociais também podem induzir o aumento do consumo de álcool e tabaco, que por sua vez pode agravar as condições periodontais (SHEIHAM; NICOLAU, 2005).

Apesar de muito úteis para a padronização dos registros periodontais da população, os índices nem sempre permitem comparações mais abrangentes entre as diferentes populações (KINGMAN; ALBANDAR, 2002). Por exemplo, o Brasil e o Canadá adotaram índices semelhantes para avaliar a condição periodontal em seus levantamentos epidemiológicos, entretanto, o Brasil modificou o CPI ao registrar a prevalência individualizada de todos os agravos. Tradicionalmente o CPI registra apenas o pior escore por sextante, desta forma, a presença de sangramento e cálculo dentário pode ser subestimada. Outro fator que dificulta as comparações são os diferentes grupos etários avaliados entre os países.

No Brasil, a prevalência do traumatismo dentário aos 12 anos foi de 20,5% (BRASIL, 2012). No Canadá, foi de 6,9% e 16,1% nas faixas etárias de 6-11 e 12-19 anos, respectivamente (CANADA, 2010). Alguns dos principais fatores etiológicos descritos na literatura para o traumatismo dentário são as quedas, os acidentes durante a prática de esportes, os acidentes de bicicleta e automobilísticos, o sobrepeso, a obesidade e a violência física

(ZALECKIENE *et al.*, 2014; GOETTEMS *et al.*, 2014). Em ambos os países analisados, a ocorrência foi maior no sexo masculino. Isso pode ser explicado pela maior participação dos indivíduos do sexo masculino em esportes de contato físico e em brigas corporais (ZALECKIENE *et al.*, 2014). Estudos publicados não encontraram associação entre traumatismo dentário e menor renda ou escolaridade materna (GOETTEMS *et al.*, 2014).

## Considerações finais

A análise comparativa entre as populações do Brasil, Canadá e EUA evidenciou diferenças na saúde bucal que parecem estar associadas às condições de vida, trabalho, escolaridade e renda. Entre os três países, o Brasil é o único que possui um sistema público e universal de saúde bucal, mesmo assim, a maior carga das doenças foi observada neste país.

As iniquidades em saúde não são exclusividade de países em desenvolvimento, haja vista que menor renda e escolaridade estiveram associadas a piores condições de saúde bucal no Canadá e EUA. Desta forma, estratégias de superação eficazes podem ser, por exemplo, a criação de macropolíticas em nível global para reduzir as desigualdades sociais e econômicas, incentivos para a criação e qualificação dos serviços públicos de saúde bucal e melhoria da educação.

## Referências

ARDENGHI, T. M.; PIOVESAN, C.; ANTUNES, J. L. Desigualdades na prevalência de cárie dentária não tratada em crianças pré-escolares no Brasil. *Revista de Saúde Pública*, v. 47, n. s3, p. 129-137, 2013. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0034-8910.2013047004352>. Acesso em: 26 ago. 2020.



BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. Secretaria de Vigilância em Saúde. *SB Brasil 2010: Pesquisa Nacional de Saúde Bucal: resultados principais*. Brasília: Ministério da Saúde, 2012.

BURT, B. A. Fluoridation and Social Equity. *Journal Public Health Dentistry*, v. 62, n. 4, p. 195-200, 2002. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/j.1752-7325.2002.tb03445.x>. Acesso em: 26 ago. 2020.

CANADA. Minister of Health. Health Canada. *Summary Report on the Findings of the Oral Health Component of the Canadian Health Measures Survey 2007-2009*. Ottawa: Publications Health Canada, 2010.

CDC – Centers for Disease Control and Prevention. *Atlanta: National Health and Nutrition Examination Survey 2013-2014. Data Documentation, Codebook, and Frequencies: Fluorosis – Clinical*. [S. l.]. Centers for Disease Control and Prevention, US Dept of Health and Human Services, 2019. Disponível em: [https://www.cdc.gov/Nchs/Nhanes/2013-2014/FLXCLN\\_H.htm](https://www.cdc.gov/Nchs/Nhanes/2013-2014/FLXCLN_H.htm). Acesso em: 18 dez. 2019.

CHI, D. L.; SCOTT, J. M. Added Sugar and Dental Caries in Children: A Scientific Update and Future Steps. *Dental Clinics of North America*, v. 63, n. 1, p. 17-33, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.cden.2018.08.003>. Acesso em: 26 ago. 2020.

EKE, P. I. *et al.* Periodontitis in US Adults: National Health and Nutrition Examination Survey 2009-2014. *The Journal of the American Dental Association*, v. 149, n. 7, p. 576-588, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.adaj.2018.04.023>. Acesso em: 26 ago. 2020.

FRAZÃO, P.; NARVAI, P. C. (org.). *Cobertura e vigilância da fluoretação da água no Brasil: municípios com mais de 50 mil habitantes*. São Paulo: Faculdade de Saúde Pública da Universidade de São Paulo, 2017. Disponível em: <http://www.livrosabertos.sibi.usp.br/portaldelivrosUSP/catalog/view/181/165/787-1>. Acesso em: 22 dez. 2019.

FREIRE, M. C. M. *et al.* Determinantes individuais e contextuais da cárie em crianças brasileiras de 12 anos em 2010. *Revista de Saúde Pública*, v. 47, n. s3, p. 40-49, 2013. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0034-8910.2013047004322>. Acesso em: 26 ago. 2020.

FURUTA, M. *et al.* Sex Differences in Gingivitis Relate to Interaction of Oral Health Behaviors in Young People. *Journal of Periodontology*, v. 82, n. 4, p. 558-565, 2011. Disponível em: <https://doi.org/10.1902/jop.2010.100444>. Acesso em: 26 ago. 2020.

GOETTEMS, M. L. *et al.* Dental Trauma: Prevalence and Risk Factors in Schoolchildren. *Community Dentistry Oral Epidemiology*, v. 42, n. 6, p. 581-590, 2014. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/cdoe.12113>. Acesso em: 26 ago. 2020.

KASSEBAUM, N. J. *et al.* Global, Regional, and National Prevalence, Incidence, and Disability-Adjusted Life Years for Oral Conditions for 195 Countries, 1990-2015: A Systematic Analysis for the Global Burden of Diseases, Injuries, and Risk Factors. *Journal of Dental Research*, v. 96, n. 4, p. 380-387, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.1177/0022034517693566>. Acesso em: 26 ago. 2020.

KINANE, D. F.; STATHOPOULOU, P. G.; PAPAPANOU, P. N. Periodontal Diseases. *Nature Reviews Disease Primers*, v. 3, n. 17038, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.1038/nrdp.2017.38>. Acesso em: 26 ago. 2020.

KINGMAN, A.; ALBANDAR, J. M. Methodological Aspects of Epidemiological Studies of Periodontal Diseases. *Periodontology 2000*, v. 29, n. 1, p. 11-30, 2002. Disponível em: <https://doi.org/10.1034/j.1600-0757.2002.290102.x>. Acesso em: 26 ago. 2020.

LÖE, H.; THEILADE, E.; JENSEN, S. B. Experimental Gingivitis in Man. *The Journal of Periodontology*, v. 36, n. 3, p. 177-187, 1965. Disponível em: <https://doi.org/10.1902/jop.1965.36.3.177>. Acesso em: 26 ago. 2020.

LÖE, H.; VON DER FEHR, F. R.; SCHIÖTT, C. R. Inhibition of Experimental Caries by Plaque Prevention. The Effect of Chlorhexidine Mouthrinses. *European Journal of Oral Sciences*, v. 80, n. 1, p. 1-9, 1972. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/j.1600-0722.1972.tb00257.x>. Acesso em: 26 ago. 2020.

MACHIULSKIENE, V. *et al.* Terminology of Dental Caries and Dental Caries Management: Consensus Report of a Workshop Organized by ORCA and Cariology Research Group of IADR. *Caries Research*, v. 54, n. 1, p. 7-14, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1159/000503309>. Acesso em: 26 ago. 2020.

MATHUR, M. R. *et al.* Socioeconomic Inequalities and Determinants of Oral Hygiene Status among Urban Indian Adolescents. *Community Dentistry Oral Epidemiology*, v. 44, n. 3, p. 248-254, 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/cdoe.12212>. Acesso em: 26 ago. 2020.

MEJIA, G. C. *et al.* Socioeconomic Status, Oral Health and Dental Disease in Australia, Canada, New Zealand and the United States. *BMC Oral Health*, v. 18, n. 176, p. 1-9, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.1186/s12903-018-0630-3>. Acesso em: 26 ago. 2020.

NASCIMENTO, S. *et al.* Condições dentárias entre adultos brasileiros de 1986 a 2010. *Revista de Saúde Pública*, v. 47, n. s3, p. 69-77, 2013. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0034-8910.2013047004288>. Acesso em: 26 ago. 2020.

PERES, M. A. *et al.* Desigualdades no acesso e na utilização de serviços odontológicos no Brasil: análise do Sistema de Vigilância de Fatores de Risco e Proteção para Doenças Crônicas por Inquérito Telefônico (VIGI-TEL 2009). *Cadernos de Saúde Pública*, v. 28, p. s90-s100, 2012. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-311X2012001300010>. Acesso em: 26 ago. 2020.

PERES, M. A. *et al.* Perdas dentárias no Brasil: análise da Pesquisa Nacional de Saúde Bucal 2010. *Revista de Saúde Pública*, v. 47, n. s3, p. 78-89, 2013. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0034-8910.2013047004226>. Acesso em: 26 ago. 2020.

PETERSEN, P. E. The World Oral Health Report 2003: Continuous Improvement of Oral Health in the 21st Century – The Approach of the WHO Global Oral Health Programme. *Community Dentistry Oral Epidemiology*, v. 31, n. s1, p. 3-24, 2008. Disponível em: <https://doi.org/10.1046/j..2003.com122.x>. Acesso em: 26 ago. 2020.

PHELAN, J. C.; LINK, B. G.; TEHRANIFAR, P. Social Conditions as Fundamental Causes of Health Inequalities: Theory, Evidence, and Policy Implications. *Journal of Health and Social Behavior*, v. 51, n. s1, p. s28-s40, 2010. Disponível em: <https://doi.org/10.1177/0022146510383498>. Acesso em: 26 ago. 2020.

RONCALLI, A. G. *et al.* Fluoretação da água no Brasil: distribuição regional e acurácia das informações sobre vigilância em municípios com mais de 50 mil habitantes. *Cadernos de Saúde Pública*, v. 35, n. 6, p. 1-12, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0102-311X00250118>. Acesso em: 26 ago. 2020.

SCHWENDICKE, F. *et al.* Socioeconomic Inequality and Caries: A Systematic Review and Meta-Analysis. *Journal of Dental Research*, v. 94, n. 1, p. 10-18, 2015. Disponível em: <https://doi.org/10.1177/0022034514557546>. Acesso em: 26 ago. 2020.

SHEIHAM, A.; NICOLAU, B. Evaluation of Social and Psychological Factors in Periodontal Disease. *Periodontology 2000*, v. 39, n. 1, p. 118-131, 2005. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/j.1600-0757.2005.00115.x>. Acesso em: 26 ago. 2020.

SHONKOFF, J. P.; BOYCE, W. T.; MCEWEN, B. S. Neuroscience, Molecular Biology, and the Childhood Roots of Health Disparities: Building a

New Framework for Health Promotion and Disease Prevention. *JAMA*, v. 301, n. 21, p. 2252-2259, 2009. Disponível em: <https://doi.org/10.1001/jama.2009.754>. Acesso em: 26 ago. 2020.

SIGNORI, C. *et al.* Impact of Individual-Risk Factors on Caries Treatment Performed by General Dental Practitioners. *Journal of Dentistry*, v. 81, p. 85-90, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.jdent.2018.12.016>. Acesso em: 26 ago. 2020.

THE WORLD BANK. *Washington*: GINI Index (World Bank Estimate). [2018]. Disponível em: <https://data.worldbank.org/indicator/SI.POV.GINI>. Acesso em: 18 dez. 2019.

THE WORLD BANK. *Washington*: GPD (Current US\$). [2019]. Disponível em: <https://data.worldbank.org/indicator/ny.gdp.mktp.cd>. Acesso em: 18 dez. 2019.

THE WORLD BANK. *Washington*: GINI Index (World Bank Estimate). [2020]. Disponível em: <https://datacatalog.worldbank.org/gini-index-world-bank-estimate-4>. Acesso em: 22 set. 2020.

UNITED STATES. Centers for Disease Control and Prevention. *Oral Health Surveillance Report: Trends in Dental Caries and Sealants, Tooth Retention, and Edentulism, United States, 1999-2004 to 2011-2016*. Atlanta: Centers for Disease Control and Prevention, US Dept of Health and Human Services, 2019.

VETTORE, M. V.; AQEELI, A. The Roles of Contextual and Individual Social Determinants of Oral Health-Related Quality of Life in Brazilian Adults. *Quality of Life Research*, v. 25, n. 4, p. 1029-1042, 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.1007/s11136-015-1118-0>. Acesso em: 26 ago. 2020.

VETTORE, M. V.; MARQUES, R. A.; PERES, M. A. Desigualdades sociais e doença periodontal no estudo SB Brasil 2010: abordagem multinível. *Revista de Saúde Pública*, v. 47, n. s3, p. 29-39, 2013. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0034-8910.2013047004422>. Acesso em: 26 ago. 2020.

WATT, R. G. *et al.* London Charter on Oral Health Inequalities. *Journal of Dental Research*, v. 95, n. 3, p. 245-247, 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.1177/0022034515622198>. Acesso em: 26 ago. 2020.

WHITEHEAD, M. The Concepts and Principles of Equity and Health. *International Journal of Health Services*, v. 22, n. 3, p. 429-445, 1992. Disponível em: <https://doi.org/10.2190/986L-LHQ6-2VTE-YRRN>. Acesso em: 26 ago. 2020.

WHO – World Health Organization. *Oral Health Surveys Basic Methods*. 4<sup>th</sup> ed. Geneva: WHO, 1997. Disponível em: <https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/41905/9241544937.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 22 set. 2020.

WHO – World Health Organization. *Oral Health Surveys Basic Methods*. 5<sup>th</sup> ed. Geneva: WHO, 2013. Disponível em: [https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/97035/9789241548649\\_eng.pdf](https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/97035/9789241548649_eng.pdf). Acesso em: 20 dez. 2019.

WILKINSON, R. G. Comment: Income, Inequality, and Social Cohesion. *American Journal of Public Health*, v. 87, n. 9, p. 1504-1506, 1997.

ZALECKIENE, V. *et al.* Traumatic Dental Injuries: Etiology, Prevalence and Possible Outcomes. *Stomatologija*, v. 16, n. 1, p. 7-14, 2014.



# 3. A MORDAÇA GLOBAL NA COOPERAÇÃO PARA A SAÚDE, O BEM-ESTAR E OS DIREITOS HUMANOS

*Ulysses Panisset*

*Elis Borde*

No apagar das luzes de 2019, o governo da província de Wuhan confirmou à Organização Mundial da Saúde (OMS) um caso de pneumonia atribuído a um recém-descoberto coronavírus, o vírus da covid-19. A partir desse momento e na medida em que se configurou a pandemia, informações sobre a ameaça inundam o mundo pelas mais variadas mídias, agitando um senso de urgência para as respostas e a resolutividade.

Quando as pandemias batem às portas, ameaçando a saúde e o bem-estar das pessoas, abalam os mercados e despencam bolsas de valores em vários continentes, acionando poderosos alarmes dos governos e grandes corporações, tensionando as relações internacionais.

Em apenas dois meses, até o final de fevereiro de 2020, a pandemia de covid-19, classificada pela OMS como grave emergência

internacional,<sup>1</sup> havia batido em mais de sete vezes o número total de mortos da pandemia de SARS-CoV em dois anos (2002-2003). Neste curto período, o novo coronavírus, em conluio com a rapidez de sua transmissão entre humanos, apresentou 15 vezes o número total de casos de SARS-CoV e se espalhou para pelo menos 38 países, em vários continentes, em escalas alarmantes de transmissão (GOODMAN, 2020; WHO, 2020).

Em setembro de 2020 já havia tirado a vida de mais de 1 milhão de pessoas no mundo e, como constataram Lima, Buss e Paes-Sousa sobre a pandemia de covid-19 como crise sanitária e humanitária, ela magnificou

tensões dilacerantes da organização social do nosso tempo: globalizada nas trocas econômicas, mas enfraquecida como projeto político global, interconectada digitalmente porém impregnada de desinformação, à beira de colapso ambiental, mas predominantemente não sustentável, carente de ideais políticos, mas tão avessa à política e a projetos comuns (LIMA; BUSS; PAES-SOUSA, 2020, p. 1).

A expectativa, ainda tímida, é de que a pandemia baixe o crescimento econômico do mundo em pelo menos 0,2%, levando ao menor ritmo de crescimento desde a crise financeira de 2008 (GOODMAN, 2020). As implicações econômicas e políticas da pandemia têm sido objeto de intensa discussão, mas é fato que a covid-19 desestabilizou o mundo e mudou o cenário político e econômico.

Para a formação de uma potencial tempestade perfeita, misturando pandemia e crise econômica, “a guerra comercial travada pelo governo Trump provocou uma dissociação parcial dos Estados Unidos e da China, as duas maiores economias da

---

<sup>1</sup> Emergência em Saúde Pública de Interesse Internacional, estabelecida no marco do Regulamento Sanitário Internacional, aprovado pelos Estados-membros da OMS em 2005.



Terra”,<sup>2</sup> dificultando a cooperação dos dois países para enfrentar conjuntamente graves desafios à saúde global, como representa a covid-19 (GOODMAN, 2020, p. 1).

Em contrassenso às necessidades de reforçar a cooperação multilateral, em 29 de maio de 2020, o presidente estadunidense Donald Trump ainda anunciou o rompimento com a Organização Mundial de Saúde, o que fomentou uma divisão internacional e enfraqueceu as possibilidades de uma resposta articulada de governança global diante da pandemia.

Esses momentos de sobressalto para as pessoas e as economias se repetem periodicamente, suscitando chamadas pela cooperação global para conter as ameaças presentes, como ocorreu nos exemplos contemporâneos da SARS e de outras síndromes respiratórias agudas, como a MERS-CoV (originária do Oriente Médio) e o Ebola, que poderiam ser prevenidas e enfrentadas com esforços e acordos conjuntos. Representam desafios reais e perigosos para a humanidade, demandando a urgência no preparo, na resposta e na gestão de crises, fundamentada na cooperação e na resolutividade em dimensões que só podem ser enfrentadas com ações combinadas.

Esses apelos à cooperação universal baseiam-se no fato de que assuntos de saúde entre os países apresentam benefícios mútuos potenciais para as pessoas e a economia, aparentemente motivando constantes colaborações. Neste sentido, Fedatto (2018, p. 47) aponta que, “na esteira da Guerra Fria (1947-1991), a saúde internacional foi validada – através de uma rede de instituições multilaterais, bilaterais e filantrópicas – como uma ferramenta estratégica tanto da política externa quanto da econômica”.

No entanto, o ímpeto colaborativo e o aparente consenso sobre a “interdependência global de problemas, de determinantes e de soluções para a saúde” podem simultaneamente servir como “ferramenta para viabilizar interesses próprios de países mais

---

<sup>2</sup> São nossas as traduções de citação em língua estrangeira feitas neste capítulo.

preocupados com a sua própria segurança sanitária, em aspectos fronteiriços, militares, econômicos e comerciais” (FORTES; RIBEIRO, 2014, p. 369, 370). Isso, geralmente, é mediado por assimetrias de poder que se expressam nos termos de cooperação e na definição das prioridades e agendas que podem ser incompatíveis com a promoção da saúde e o enfrentamento conjunto de desafios globais de saúde (FORTES; RIBEIRO, 2014).

Portanto, o senso comum de que a cooperação em saúde é mutuamente benéfica pode ofuscar a realidade, já que, paradoxalmente, estudos de caso demonstram que as questões de saúde podem também gerar conflitos entre os países envolvidos, fenômeno agravado por diferenciais marcantes, entre os países, de poder político, militar e de financiamento, bem como pelo impacto no resto do mundo de transformações políticas radicais nos países de alta renda, podendo prejudicar, intencionalmente, a viabilidade da cooperação internacional na saúde global (PANISSET, 2000, 2017).

Neste capítulo, busca-se analisar o impacto na cooperação em saúde global dos diferenciais de poder e financiamento entre países, principalmente dos EUA, tanto na pesquisa, preparação e resposta às epidemias, quanto em programas que possam promover a saúde e o bem-estar das pessoas, no marco da defesa da saúde como direito humano fundamental.

## **Diferenciais de poder e a governança da cooperação em saúde global**

Na Assembleia Mundial da Saúde, organizada anualmente em maio pela OMS para promover a cooperação em ações e normas entre os países, cada um dos 194 Estados-membros (EM) tem direito a um voto. No entanto, cada voto tem impacto e custo diferentes para cada país.

Os marcantes diferenciais de poder político e econômico entre cada EM influenciam fortemente a formulação, condução, persuasão, decisão e execução de normas, políticas e estratégias, tanto nos órgãos diretivos, aparentemente coletivos de governança (Assembleia Geral e Comitê Executivo), como nas decisões do dia a dia na OMS.

A quantidade de financiamento de cada país à saúde global é fator decisivo nos gradientes de poder de cada EM e nas decisões de governança dos Organismos Internacionais (OI). Clinton e Sridhar (2017), ao pesquisarem os fluxos de financiamento da cooperação para saúde global, constataram que, durante as últimas décadas, atores relevantes na saúde global – a OMS, o Banco Mundial e o Fundo Global de Luta Contra AIDS, Tuberculose e Malária – têm experimentado a “consolidação desproporcional da influência do governo dos Estados Unidos da América, do Reino Unido e da Fundação Bill & Melinda Gates, onde a maior parte do financiamento para cooperação global [em saúde é] proveniente de doadores poderosos” (CLINTON; SRIDHAR, 2017, p. 1).

Os chamados recursos voluntários restringidos, ou destinados à determinada função que expressa a vontade do doador (no inglês, frequentemente denominado *earmaked*), aumentaram e ganharam proeminência em toda a ONU nas últimas duas décadas (GRAHAM, 2017). Financiam o interesse dos países da minoria, de alta renda, para seus projetos de estimação, por exemplo os que fomentam a sua indústria farmacêutica privada, em detrimento de uma agenda de cooperação que favoreça o enfrentamento de doenças negligenciadas nos países da maioria.

Em OIs de grande impacto na saúde global, programas que antes eram definidos multilateralmente, a partir de evidências científicas de melhores práticas e impacto na melhoria da saúde e bem-estar de grandes populações, e com abordagens éticas, passam, frequentemente, a ser formulados e financiados por

um número restrito de países, de acordo com suas próprias visões e interesses, com impacto na capacidade normativa, na eficiência e efetividade, prejudicando a capacidade das organizações intergovernamentais de preparar, prevenir e responder aos grandes desafios globais da saúde pública e da busca do bem-estar humano.

Em 2017, mais de 95% das contribuições voluntárias substanciais foram predefinidas “para projetos e programas específicos, decididos pelo doador, de acordo com seus interesses e prioridades”. Essas contribuições voluntárias, que vão além das responsabilidades regulares dos filiados, chegaram a representar 80% do valor do orçamento da OMS, demonstrando a força política dos recursos voluntários restringidos, limitando o poder da OMS para decidir sobre as prioridades, principalmente no preparo e na resposta à emergências e para, por exemplo, dar a devida atenção às crescentes doenças não transmissíveis e ao fortalecimento de sistemas de saúde (CLIFT; RØTTINGEN, 2018, p. 1).

Esta predominância da vontade dos países ricos no financiamento dificulta que países de média e baixa renda (PMBR), com suas contribuições financeiras baixas, tenham voz na utilização de recursos para a agenda da OMS nas suas “prioridades negligenciadas”. Portanto, inegavelmente, existe uma conexão direta entre as contribuições financeiras e o foco da OMS (CLINTON; SRIDHAR, 2017, p. 2-3).

Reddy, Mazhar e Lencucha (2018, p. 1) confirmam que “muitos estudiosos da saúde global argumentaram que a dependência da OMS em contribuições voluntárias e restringidas cria uma situação em que doadores externos determinam as prioridades e a agenda de ação da organização”.

Portanto, com o crescimento do financiamento restringido e controlado por poucos, a governança da saúde global fica mais vulnerável às flutuações ideológicas e programáticas de cada alternância de governo nos países doadores mais substanciais,

impondo uma instabilidade financeira que contribui para reproduzir uma lógica de medidas excepcionais, verticais e de curto prazo, que tem sido objeto de amplas críticas e de uma qualificação do campo da saúde global como reativa e guiada por ciclos midiáticos e eleitorais, como apontam Nunes e Pimenta (2016) com relação à epidemia de Zika.

Cueto (2020) destaca que as grandes mudanças na saúde global são determinadas mais pelas mudanças na ordem política global, tais como “a expansão e intensificação de impérios, migração, rotas de comércio [...] e o neoliberalismo” e outros fatores e acontecimentos na política internacional, do que por inovações biomédicas ou de saúde pública. Afirma que, “portanto, a história da saúde internacional não pode ser divorciada do amplo contexto de eventos políticos, econômicos e sociais” (CUETO, 2020, p. 34).<sup>3</sup>

A governança da saúde global é particularmente sensível às posições dos Estados Unidos, grande doador em números absolutos, até porque a cooperação internacional era tradicionalmente reconhecida como um componente central do “poder suave” (*soft power*) do país e, conseqüentemente, corresponde às agendas políticas estratégicas (MCKEE; GREER; STUCKLER, 2017).

A inauguração da administração do presidente Donald Trump, em 2017, representa uma inflexão na ordem política doméstica e global que beira mudança de regime. Drezner, ao comentar a definição clássica de regime na ciência política, menciona que as ações de Trump, desde o início de seu governo, apesar de manter a República constitucional, flertam em “direção a um sistema populista e iliberal de governo”, o que configuraria “mais do que apenas uma mudança no governo de Obama para Trump, mas

---

<sup>3</sup> Adotamos o conceito de “saúde internacional” para explicar as iniciativas, as políticas e as ações de saúde de um Estado-Nação em relação a outro ou outros, enquanto o termo “saúde global” caracteriza as necessidades e a situação de saúde das pessoas de todo o planeta, independentemente de sua nação, assim como a governança global das iniciativas para saúde.

uma mudança também no tipo de regime, de liberal para iliberal” (DREZNER, 2017, p. 1).

A mudança para o regime Trump reverberou intensamente na saúde global e continua a repercutir de várias maneiras, afetando os princípios multilaterais fundamentais do construto da cooperação internacional, com impactos que poderão perdurar mesmo após o fim de sua passagem pelo governo.

O prestigiado periódico médico *Lancet* (2018) destaca em editorial que, no ano em que tomou posse, Trump logrou “retirar do campo especialistas em Ebola, ameaçou cortar ajuda externa a países latino-americanos por desacordos políticos” e cortou fundos significativos da USAID, utilizando seus próprios critérios de conveniência política (LANCET, 2018, p. 2140). Em 2019 perderam as perdas do financiamento dos EUA na saúde global. Em 2020 Trump ameaça impor cortes mais devastadores.

Em contexto de crescente isolacionismo dos EUA em relação à cooperação para saúde global, o secretário de Estado de Trump, buscando explicar as acusações da relutância de seu governo em protagonizar a cooperação internacional vital contra a covid-19, comentou que seu país estaria “trabalhando em conjunto e de mãos dadas com o governo chinês para tentar resolver o que é agora esse desafio epidemiológico global”. Para desmenti-lo, no dia 3 de fevereiro de 2020 o Ministério das Relações Exteriores da China emitiu forte crítica aos Estados Unidos por sua resposta à epidemia do novo coronavírus, avaliada pelo governo chinês como voltada somente aos próprios interesses dos EUA. O porta-voz do ministério afirmou que, “diante da crise de saúde pública, os países devem trabalhar juntos para superar as dificuldades e não mudar os problemas para os outros, muito menos aproveitar a posição precária das pessoas” visando benefícios econômicos (CHINA..., 2020, p. 1).

Menos midiática nos dias de hoje, mas de consequências adversas contínuas à saúde pública nas últimas três décadas, a regra

da mordação global – tradução literal do inglês da infame *Global Gag Rule* – foi reciclada e turbinada por Trump. Sua imposição de condicionalidades na cooperação configura exemplo gritante da ingerência do atual governo dos Estados Unidos na saúde global, de maneira unilateral, com objetivos populistas e remando contra a corrente da necessária colaboração universal.

No dia 23 de janeiro de 2017, portanto somente três dias depois de tomar posse, o presidente Trump emitiu um memorando presidencial de grande impacto na governança da saúde global, denominado “Protegendo a vida na assistência à saúde global”. Essa política recicla e até mesmo amplia a Política da Cidade do México de Reagan, de 1984, apelidada de “regra da mordação”, repetida pelos Bush pai e filho e revogada pelos governos democratas intermitentes. Resumidamente, a regra inibe o financiamento de ONGs e outras instituições que executam ou promovem o aborto, mesmo quando a ONG esteja localizada em países onde o aborto é legalizado ou descriminalizado.

Apesar de o foco ser a restrição da realização do aborto e as políticas de promoção da abstenção de sexo dos jovens como medida anticoncepcional, na prática “a implementação da *Global Gag Rule* limitou todas as ações direcionadas para o planejamento familiar, incluindo o uso de preservativos para prevenir a infecção pelo HIV e o espaçamento de gravidez de vários anos para evitar mortes maternas”, como afirma Fedatto (2018, p. 53). Isso principalmente devido à opção do presidente Trump de ampliar a regra da mordação global, ao incluir o veto para qualquer outra assistência do governo dos EUA na área da saúde, abrangendo financiamentos contra o HIV/AIDS, saúde materna e infantil, malária, nutrição e outros programas (COUSINS, 2018). De acordo com essa ampliação, ONGs estrangeiras que recebem financiamento do governo norte-americano devem concordar com a política, independente se trabalham ou não com saúde reprodutiva (SCHAAF *et al.*, 2019).

A partir das restrições da Global Gag Rule desde Reagan, o financiamento da USAID foi retirado das Nações Unidas e de diversas ONGs. Por exemplo, segundo Gezinski (2012, p. 841), “a International Planned Parenthood Federation (IPPF) perdeu 18 milhões USD por ano de financiamento”.

As perdas reais e temidas geraram um clima de incerteza, com impactos particularmente notáveis nos países do Sul Global, onde a maioria das ONGs depende majoritariamente do financiamento internacional (GEZINSKI, 2012). A regra neste sentido tem feito jus ao vergonhoso apelido de mordança global, “devido ao seu efeito silenciador na advocacia do aborto e, de forma geral, da promoção dos direitos sexuais e reprodutivos e tem levado à autocensura, com consequências graves à saúde da mulher” (MAVODZA; GOLDMAN; COOPER, 2019, p. 1).

Os impactos da regra nos sistemas de saúde e na saúde das pessoas, principalmente para as mulheres, são complexos na medida em que o aborto seguro não apenas constitui o direito da autonomia na escolha, mas essencialmente constitui um dispositivo importante na luta contra a mortalidade materna.

O relatório final dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio indicou que os avanços no objetivo 5, que dizia respeito a “Melhorar a saúde materna”, são lentos, e a mortalidade materna continua alta por causas evitáveis. Entre 1990 e 2005 a taxa de mortalidade materna diminuiu apenas 2,3% ao ano. Segundo dados de 2015, em países de baixa renda (PBR) 1 em cada 40 mulheres morre por questões relacionadas à gravidez ou ao parto. Em países de alta renda é 1 em cada 6 mil mulheres (UNITED NATIONS, 2015).

O peso do financiamento externo na saúde em alguns PBR fica evidente a partir dos dados de que 15 países africanos têm de 20 a 40% de seus gastos em saúde dependentes da assistência externa e 20 países, mais de 40%, exemplificando sobremaneira a força



das restrições impostas pela regra da mordada na disfunção de sistemas de saúde (OMS, 2013).

Em 2005, a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) organizou uma conferência sobre a cooperação internacional aos PBR, buscando um consenso entre os doadores e receptores de financiamento para melhorar a qualidade da colaboração, baseados no reconhecimento da capacidade dos países de decidir e manejar suas prioridades, no alinhamento e harmonização dos objetivos dos doadores para evitar a reinvenção da roda, com o foco nos resultados e a promoção da responsabilidade mútua. Mas os EUA nunca firmaram esse acordo.

A constatação de que essas mortes maternas poderiam ser evitadas com a intensificação e a racionalização da cooperação global inspirou a Estratégia Global para a Saúde das Mulheres, das Crianças e dos Adolescentes dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), lançados em 2015. Uma das metas do ODS 3 “é reduzir a mortalidade materna mundial para menos de 70 por cada 100 mil nascidos vivos e garantir que nenhum país tenha uma taxa de mortalidade materna que supere o dobro da média mundial” (OPAS, 2018, p. 1).

Diariamente morrem no mundo mais de 800 mulheres na gestação ou no parto, por causas evitáveis. Segundo a Organização Pan-Americana da Saúde (OPAS), quase 75% de todas as mortes maternas são atribuídas à hipertensão, hemorragias graves, infecções, complicações no parto e abortos inseguros. Além do acesso a serviços de saúde de qualidade, “para evitar mortes maternas, também é vital prevenir gestações indesejadas e precoces”, o que requer “acesso a métodos contraceptivos e serviços que realizem abortos seguros [...] e uma atenção de qualidade após o aborto” (OPAS, 2018, p. 1).

A importância do aborto seguro é ainda mais evidente se considerarmos que os 10 países com a maior taxa de mortalidade materna são afetados por guerras e mais da metade das mortes

maternas ocorrem em países afetados por conflitos, onde os sistemas de saúde são fragilizados e mulheres e meninas são altamente expostas a diferentes formas de violência sexual e de gênero. De acordo com Tanyag (2017, p. 92), “consequentemente, mulheres e meninas vivem danos compostos, primeiro pela violência física direta, e segundo por serem obrigadas a suportar as consequências de longo prazo da violência sexual, incluindo uma gravidez indesejada, doenças sexualmente transmitidas ou HIV/AIDS”.

O desafio de redução da mortalidade materna, como na maioria dos problemas de saúde global, é complexo e requer intensa cooperação entre países. Conforme alertam Ghebreyesus, diretor geral da OMS, e Mohammed, a tarefa de reduzir a mortalidade materna inclui “garantir o acesso universal a serviços de saúde sexual e reprodutiva, inclusive para planejamento familiar, informação e educação, e a integração da saúde reprodutiva nas estratégias e programas nacionais”. Os autores destacam ainda que as questões de saúde e seus determinantes sociais são intimamente relacionadas e deveriam ser enfrentadas pela comunidade internacional (MOHAMMED; GHEBREYESUS, 2018, p. 590).

A cobertura universal de saúde, como no Sistema Único de Saúde do Brasil, pode “reduzir a pobreza (ODS 1) ao proteger as pessoas das dificuldades financeiras” quando expostas a tratamentos de custo proibitivo, e “uma boa saúde pode fomentar o emprego e o crescimento econômico (ODS 8)”. Mas esses e outros ODS requerem intensa cooperação global (MOHAMMED; GHEBREYESUS, 2018, p. 590).

Os impactos da regra da mordaza como política externa dos EUA, portanto, não se restringem ao aborto em si, mas promovem danos ao impedir a livre circulação de informações, apoio psicológico e serviços necessários para um aborto seguro.

Multiplicam, portanto, abortos inseguros (BINGENHEIMER; SKUSTER, 2017).

Por sua vez, abortos inseguros têm sido identificados como fonte de lesões físicas, sequelas no sistema reprodutivo, traumas psíquicos, em muitos casos ocasionando a morte de mulheres (OMS, 2013). Além dos danos da mordança global à saúde das mulheres, vários pesquisadores apontam que tal regra da mordança tem pouca efetividade em reduzir o número de abortos inseguros realizados no mundo. Há indícios de que tem prejudicado serviços de planejamento familiar e até mesmo aumentado o número de abortos inseguros. Contraditoriamente, cria-se uma situação em que a militância ideológica religiosa contribui dramaticamente para o número de abortos inseguros, com consequências drásticas para a saúde da mulher (MAVODZA; GOLDMAN; COOPER, 2019; CRANE; DUSENBERRY, 2004; LO; BARRY, 2017).

Revisão de escopo da literatura conduzida por Mavodza, Goldman e Cooper (2019), sobre os impactos da aplicação da regra da mordança na saúde nos anos de 1985-1993, 1999-2000, 2001-2009 e suas novas e ampliadas imposições pelo governo Trump desde 2017, aponta que a aplicação intensificada da regra desmantelou esforços dirigidos à prevenção, teste e tratamento de HIV e AIDS. Desarticulou sistemas de cuidado, separando serviços de HIV e AIDS de serviços de aborto e acentuando as vulnerabilidades das mulheres portadoras de HIV e AIDS com gravidez não desejada (MAVODZA; GOLDMAN; COOPER, 2019).

As perdas de financiamento no contexto da regra da mordança levaram ainda à redução ou interrupção de atividades de planejamento familiar. Um exemplo entre muitos, a Lesotho Planned Parenthood Association (LPPA), o único distribuidor de preservativos no país, não recebeu suprimentos de preservativos norte-americanos durante quase oito anos, e as “esquinas dos

preservativos”, que distribuíam preservativos para comunidades rurais em Etiópia, Gana e Quênia, tiveram que interromper as atividades, o que resultou em escassez de oferta de preservativos e aumentos nas taxas de fertilidade nas áreas rurais (MAVODZA; GOLDMAN; COOPER, 2019).

A imposição da mordaza pelo governo dos EUA, tão perigosa para a saúde das mulheres, principalmente em regiões de recursos muito escassos, tem causado confusão e autocensura na gestão de ONGs, incertas sobre sua permissão de divulgar informações sobre aborto direcionado para mulheres vivendo com AIDS ou confusões sobre as possibilidades de convidar instituições que advogam pela descriminalização do aborto para eventos. A confusão tem contribuído para o que Mavodza, Goldman e Cooper definem como um “efeito inibidor”, referindo à restrição e até à paralisação de atividades, além do que é previsto na regra, para não correr o risco de ser acusado de não cumprimento. Mencionam o caso do Egito, onde trabalhadores dos serviços de saúde suspenderam a disseminação de informações e orientações sobre as infecções graves generalizadas (sepses) após a realização de aborto inseguro. Na Zâmbia uma ONG de grande impacto “removeu conteúdo sobre contracepção de emergência dos folhetos de informação” (MAVODZA; GOLDMAN; COOPER, 2019, p. 15).

O impacto da regra da mordaza não é de hoje, embora agravado pelas políticas impositivas de Trump. Sagala comenta estudos que indicam o fracasso de políticas de saúde na África com “o triunfo da ideologia sobre os fatos”, a ênfase nos programas de educação sexual focados somente na abstinência, sem o suporte de evidências científicas; as restrições ao acesso de contraceptivos, evidenciando que a “lei da mordaza em fundos dos EUA atesta a enorme influência de conservadores, cristãos evangélicos e o mal uso da ciência”, em que tal uso é seletivo. Esses comentários foram elaborados sobre o governo de George W.

Bush, mas se aplicam às políticas de Trump que radicalizaram as experiências anteriores dos presidentes republicanos (SAGALA, 2005).

A regra da mordça, somada à ojeriza por evidências científicas nas políticas de saúde, faz atualmente sucesso nos países seguidistas da política externa dos EUA na saúde global. Na reunião de alto nível da ONU sobre Cobertura Universal de Saúde, que precedeu a 74ª Assembleia Geral da ONU em 2019, o governo dos EUA liderou uma coalizão do atraso, formada de 21 países<sup>4</sup> dissonantes do resto dos EM, para tentar impor uma agenda de mordça nas iniciativas de promoção dos direitos sexuais e reprodutivos por parte das agências da ONU. O Brasil, com o maior sistema universal de saúde do mundo (SUS), juntou-se aos atrasados, com sua posição servil de alinhamento automático aos EUA, traindo uma história de contribuições relevantes à saúde global. O retrocesso, contrário às melhores evidências científicas disponíveis, impõe restrições à educação sexual de crianças e adolescentes, ao limitá-la ao papel da família. Caso a mordça prevaleça, o impacto negativo na saúde, no bem-estar sexual e nos direitos humanos afetará várias gerações futuras (GRAMER; LYNCH, 2020, p. 1).

Ainda no Brasil, a ministra da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, Damares Alves, imitou políticas propostas pelo EUA em financiamentos na África e lançou, às vésperas do carnaval, campanha de abstinência sexual para jovens, apesar do alerta da Defensoria Pública da União, da Associação Brasileira de Saúde Coletiva, da OMS e de inúmeros pesquisadores dessa área de que os estudos científicos indicam a absoluta falência da proposta em outros países, assim como os perigos da política para o desenvolvimento físico e emocional dos adolescentes.

---

<sup>4</sup> Estados Unidos da América, Bahrein, Bielorrússia, Brasil, República Democrática do Congo, Egito, Guatemala, Haiti, Hungria, Iraque, Líbia, Mali, Nigéria, Polônia, República do Congo, Rússia, Arábia Saudita, Sudão, Uganda, Emirados Árabes Unidos e Iêmen.

A mordação que mobiliza movimentos fundamentalistas ao redor da defesa do direito à vida, além de provocar graves impactos na saúde das populações, se posiciona na contramão do principal marco de direitos internacionais e de defesa da vida em sociedade: o dos Direitos Humanos. O Comentário Geral sobre o Direito à Vida define que o aborto é um direito humano, que a morte materna evitável constitui uma violação do direito à vida e que o direito à vida começa com o nascimento (CCPR, 2018). A regra da mordação nega o direito humano à vida em todas as suas dimensões e conseqüentemente também ameaça a proteção de outros direitos humanos entre mulheres, incluindo o direito à educação (OMS, 2013; WHO, 2014).

A continuação ou a revogação da regra da mordação global estarão pendentes das eleições presidenciais nos Estados Unidos, a serem realizadas em novembro de 2020 (FEDATTO, 2018). No entanto, os impactos não se anularão com a possibilidade de revogação da política restritiva. Afora os impactos de médio e longo prazo na saúde da mulher, sua aplicação já está prejudicando respostas efetivas à epidemia de HIV e AIDS, Zika e outras infecções sexualmente transmitidas. Além do “impacto nos serviços em todo o mundo e, por extensão, na saúde, bem-estar e direitos humanos das mulheres [...], [essa política] pode estar contribuindo para o aumento das taxas de aborto”, como confirmam pesquisas em vários países africanos (PUGH *et al.*, 2017, p. 2).

No Brasil, signatário da regra da mordação na coalizão liderada pelos EUA na reunião da ONU sobre Cobertura Universal de Saúde 2019, a lei do Código Penal de 1940 admite o abortamento legal apenas em casos de risco gravíssimo de vida da gestante ou de gravidez resultante de estupro. Em 2012, o Supremo Tribunal Federal reconheceu o direito à interrupção da gravidez em casos de feto anencéfalo, sem aprovação ainda pelo Congresso, principalmente devido às pressões de *lobbies* religiosos fundamentalistas. O resultado é que “1 em cada 5 mulheres alfabetizadas

já realizou pelo menos um aborto”. Como em outros países que abraçam a mordaza aplicada a este grave problema de saúde pública, a criminalização do aborto e a pressão da opinião pública ultraconservadora “contribuem para que a prática ocorra clandestinamente, favorecendo a subnotificação dos casos” (MACIEL, 2019, p. 2).

## Conclusões

A perambulação do navio cruzeiro Diamond Princess em janeiro de 2020, antes de aportar em águas japonesas, com 691 casos de covid-19 e três mortes, a partir de um passageiro contaminado, configura triste metáfora da deriva da cooperação global em saúde, explicitando as disputas de liderança entre os países.

As restrições à cooperação global na preparação e resposta à pandemia de covid-19 e a implementação ampliada da regra da mordaza pelo presidente norte-americano Donald Trump em 2017, muito mais que casos excepcionais, configuram expressões da atual conjuntura política global na qual a evidência científica está sendo sistematicamente ignorada e, como observa o sociólogo Boaventura de Sousa Santos, os direitos humanos estão em frangalhos e “deixaram de ser uma condicionalidade nas relações internacionais” (SOUSA SANTOS, 2020).

Neste sentido, Tanyag (2017) aponta que a regra da mordaza global “ajuda desvendar as condições materiais e ideológicas predominantes que restringem as liberdades sexuais e reprodutivas globalmente”.

Harman e Davies argumentam que os impactos da regra da mordaza não podem unicamente ser atribuídos ao governo Trump (ou a anteriores governos republicanos) e destacam a importância de discutir a regra e seus impactos a partir de leituras críticas da governança da saúde global, seus esquemas de

financiamento, estruturas institucionais e normas (implícitas). Neste contexto, citam o exemplo do financiamento vertical e sistemas de pesquisa e desenvolvimento que reproduzem as prioridades do capital, em detrimento da equidade, e em que a saúde sexual e reprodutiva das mulheres é ignorada ou, pior, sistematicamente atacada. A regra da mordça neste sentido representaria mais uma expressão dos “problemas endêmicos da governança [da saúde global]”, que constitui um sistema intrinsecamente assimétrico (HARMAN; DAVIES, 2018, p. 465, 500).

Diante deste cenário, a oposição ativa contra a regra da mordça não apenas surge como uma necessidade para proteger e promover a saúde da mulher e abordar os determinantes sociais das desigualdades em saúde, que se expressam de forma particularmente dramática na mortalidade materna e em tantas doenças negligenciadas, mas também como uma oportunidade para impulsionar reformas necessárias do sistema de governança na saúde global: reformas que permitam garantir os direitos sexuais e reprodutivos; promovam financiamento contínuo, transparente, ético e de fontes diversificadas; estimulem a pesquisa, o desenvolvimento e a inovação de tecnologias, a produção e distribuição de medicamentos e vacinas acessíveis; e ainda construam abordagens de segurança em saúde global centradas na segurança das pessoas. Com esforços globais, as respostas aos grandes desafios atuais de saúde e bem-estar da humanidade, exemplificados pela covid-19 e H1N1, seriam mais eficazes e custo-efetivas, ajudando a refrear o ímpeto desagregador de políticas unilaterais, como a regra da mordça, e seu impacto sobre a saúde de milhares de mulheres no mundo inteiro.

Essa concertação internacional requer amplas e estratégicas alianças e a construção do apoio da sociedade. Essa proposta parece hercúlea na atual conjuntura política, principalmente porque questões relacionadas à saúde sexual e reprodutiva foram gradualmente retiradas do marco dos direitos humanos e



situadas numa esfera de moralidade não negociável, que cria narrativas que impossibilitam ou ao menos dificultam diálogos e mobilizações sociais harmônicas.

As alianças são igualmente complexas. Na época em que George W. Bush reinstaurou a regra da mordaza global, surgiu uma onda internacional contrária à medida, liderada por países europeus como a Inglaterra, Noruega, Dinamarca e Holanda, na defesa dos direitos sexuais e reprodutivos. Hoje o cenário político mudou drasticamente e a União Europeia está dividida sobre o assunto. Mesmo com o posicionamento e as ações contrárias de alguns países como Suécia, Dinamarca, Bélgica, Finlândia e Holanda, a mobilização mostrou-se mais tácita, quase inaudível, apesar de relevante para o cenário global (GIRARD, 2017). Poderíamos incluir também o papel inovador da Noruega na diplomacia da saúde global, buscando introduzir abordagens em prol da saúde em todas suas transações internacionais.

Na América do Norte, o Canadá delimita enfaticamente suas abordagens em saúde global, em relação aos EUA. Nixon *et al.* (2018) destacam que, mesmo com as limitações financeiras e militares de uma potência internacional média, o Canadá busca apoiar a cooperação em saúde global “focada na equidade e na cidadania global” e na soberania, baseada na solidariedade e nas necessidades reais e prioritárias dos países, buscando a “construção de alianças e ações coletivas para exercer influência além da esperada de um país com recursos financeiros e militares moderados”. Ao contrário de seu vizinho ao sul, o governo de Justin Trudeau resgata, na prática, a “apreciação da diversidade, igualdade e responsabilidade do Canadá” na defesa dos direitos humanos fundamentais, como a cobertura universal de saúde, além do respeito à diversidade e pluralidade de gêneros. Um problema é que a vontade política atual choca-se com a limitada capacidade de financiamento e de poder nos organismos internacionais (NIXON *et al.*, 2018, p. 29).

No momento em que a incerteza sobre a evolução da nova pandemia aflige dos altos mandatários ao cidadão comum, enquanto o mundo busca liderança para enfrentá-la harmoniosa e eficientemente, os sinais emitidos por Trump não poderiam ser mais perversos para as necessidades vitais da cooperação para a saúde global. Gramer e Lynch (2020) alertam que em fevereiro de 2020 o governo Trump decidiu fazer cortes profundos no financiamento da assistência estadunidense para a saúde global, propondo retirar “mais de 3 bilhões de dólares em programas gerais, incluindo metade de sua contribuição atual para a OMS, que está liderando a luta do surto mortal do coronavírus” (GRAMER; LYNCH, 2020). Pior ainda, se considerarmos os determinantes sociais da saúde e a inter-relação dos diversos ODS, a proposta de cortes enviada ao Congresso abrange 21% de todo o investimento dos EUA em assistência externa.

A mordação global impacta duramente áreas vitais e estratégicas, como a de pesquisa. A pandemia de covid-19, apesar de ser a que até agora alcançou a maior audiência global, com casos individuais em todo o mundo reportados quase em tempo real, não foi suficiente para sensibilizar os mandatários dos EUA sobre a necessidade de intensificar a cooperação.

No entanto, cresce a resistência à mordação global na comunidade científica, entre trabalhadores da saúde nos países e junto a funcionários de organismos internacionais como a OMS, em organizações da sociedade civil, e nos movimentos sociais de mulheres, inclusive em alguns países doadores relevantes. A iniciativa *She Decides*, liderada pela Holanda, é um exemplo inspirador na medida em que tem conseguido articular atores e responder relativamente rápido à nova promulgação da regra da mordação por Donald Trump (PUGH *et al.*, 2017).

Principalmente neste cenário atual da pós-verdade e da proliferação dos chamados fatos alternativos ou *fake news*, parece crucial reafirmar o compromisso pela transparência das decisões

e prestação de contas dos OIs, por uma saúde global informada pelas melhores evidências disponíveis, pelos valores da solidariedade entre os povos e pela equidade em saúde, na defesa intransigente dos direitos humanos e, sobretudo, das ações colaborativas sensíveis às necessidades vitais da saúde e do bem-estar das pessoas.

## Referências

BINGENHEIMER, J. B.; SKUSTER, P. The Foreseeable Harms of Trump's Global Gag Rule. *Studies in Family Planning*, v. 48, n. 3, p. 279-90, 2017.

CCPR. *General Comment No 36 (2018) on Article 6 of the International Covenant on Civil and Political Rights, on the Right to Life*. New York: United Nations, 2018. Disponível em: <https://doi.org/CAT/C/MAR/CO/4>. Acesso em: 26 ago. 2020.

CHINA Criticizes America's Response to the Virus in Coronavirus Live Updates: China Death Toll Is Greater than in Outbreak. *The New York Times*, New York, 3 Feb. 2020.

CLIFT, C.; RÖTTINGEN, J.-A. New Approaches to WHO Financing: The Key to Better Health. *BMJ*, v. 361, p. k2218, 2018.

CLINTON, C.; SRIDHAR, D. Who Pays for Cooperation in Global Health? A Comparative Analysis of WHO, the World Bank, the Global Fund to Fight HIV/AIDS, Tuberculosis and Malaria, and Gavi, the Vaccine Alliance. *The Lancet*, v. 390, n. 10091, p. 324-332, 2017.

COUSINS, S. Abortion: US Global Gag Rule Is Having "Chilling Effect" on Sexual Health Service Providers. *BMJ*, v. 363, p. k4886, 2018.

CRANE, B. B.; DUSENBERRY, J. Power and Politics in International Funding for Reproductive Health: The US Global Gag Rule. *Reproductive Health Matters*, v. 12, n. 24, p. 128-137, 2004.

CUETO, M. The History of International Health: Medicine, Politics and Two Socio-Medical Perspectives, 1851-2000. In: MCINNES, C.; LEE, K.; YOUDE, J. *The Oxford Handbook of Global Health Politics*. [Oxford]: Oxford University Press, 2020. p. 19-36.

DREZNER, D. W. Is It the Trump Administration or the Trump Regime? *Washington Post*, Washington, DC, 4 May 2017. Disponível em: <https://www>.

washingtonpost.com/posteverything/wp/2017/05/04/is-it-the-trump-administration-or-the-trump-regime/. Acesso em: 30 jan. 2020.

FEDATTO, M. S. Tendências e desafios para a agenda da saúde global na Era Trump. *Conjuntura Internacional*, v. 14, n. 3, p. 46-58, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.5752/p.1809-6182.2017v14n3p46>. Acesso em: 26 ago. 2020.

GEZINSKI, L. B. The Global Gag Rule: Impacts of Conservative Ideology on Women's Health. *International Social Work*, v. 55, n. 6, p. 837-849, 2012. Disponível em: <https://doi.org/10.1177/0020872811421619>. Acesso em: 26 ago. 2020.

GIRARD, F. Implications of the Trump Administration for Sexual and Reproductive Rights Globally. *Reproductive Health Matters*, v. 25, n. 49, p. 6-13, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/09688080.2017.1301028>. Acesso em: 26 ago. 2020.

GOODMAN, P. S. SARS Stung the Global Economy, the Coronavirus Is a Greater Menace. *The New York Times*, New York, 3 Feb. 2020. Disponível em: <https://www.nytimes.com/2020/02/03/business/economy/SARS-coronavirus-economic-impact-china.html?action=click&module=Top%20Stories&pgtype=Homepage>. Acesso em: 27 fev. 2020.

GRAHAM, E. R. The Institutional Design of Funding Rules at International Organizations: Explaining the Transformation in Financing the United Nations. *European Journal of International Relations*, v. 23, n. 2, p. 365-390, 2017.

GRAMER, R.; LYNCH, C. Trump Seeks to Halve U.S. Funding for World Health Organization as Coronavirus Rages. *Foreign Policy*, 10 fev. 2020. Disponível em: <https://foreignpolicy.com/2020/02/10/trump-world-health-organization-funding-coronavirus-state-department-usaid-budget-cuts/>. Acesso em: 18 fev. 2020

HARMAN, S.; DAVIES, S. E. President Donald Trump as Global Health's Displacement Activity. *Review of International Studies*, v. 45, n. 3, p. 491-501, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.1017/S026021051800027X>. Acesso em: 26 ago. 2020.

LANCET editorial. The Future of Trump's Global Health Agenda. *The Lancet*, London, v. 392, n. 10160, p. 2140, 2018.

LIMA, N.; BUSS, P.; PAES-SOUSA, R. A pandemia de COVID-19: uma crise sanitária e humanitária. *Cadernos de Saúde Pública*, v. 36, n. 7, 2020. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/0102-311X00177020>. Acesso em: 30 set. 2020.

LO, N.; BARRY, M. The Perils of Trumping Science in Global Health – The Mexico City Policy and Beyond. *New England Journal of Medicine*, v. 376, n. 15, p. 1399-1401, 2017.

MACIEL, T. *Pena de um corpo só: a relação entre a violência contra a mulher e a decisão pelo aborto*. 2019. 113 f. Dissertação (Mestrado em Promoção da Saúde e Prevenção da Violência) – Faculdade de Medicina, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2019.

MAVODZA, C.; GOLDMAN, R.; COOPER, B. The Impacts of the Global Gag Rule on Global Health: A Scoping Review. *Global Health Research and Policy*, v. 4, n. 1, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1186/s41256-019-0113-3>. Acesso em: 26 ago. 2020.

MCKEE, M.; GREER, S. L.; STUCKLER, D. What Will Donald Trump's Presidency Mean for Health? A Scorecard. *The Lancet*, v. 389, n. 10070, p. 748-754, 2017.

MOHAMMED, A. J.; GHEBREYESUS, T. A. Healthy Living, Well-Being and the Sustainable Development Goals. *Bulletin of the World Health Organization*, v. 96, n. 9, p. 590, 2018.

NIXON, S. A. *et al.* Canada's Global Health Role: Supporting Equity and Global Citizenship as a Middle Power. *The Lancet*, v. 391, n. 10131, p. 1736-1748, 2018.

NUNES, J.; PIMENTA, D. N. A epidemia de Zika e os limites da saúde global. *Lua Nova: revista de cultura e política*, v. 98, p. 21-46, 2016.

OMS – Organização Mundial da Saúde. *Abortamento seguro: orientação técnica e de políticas para sistemas de saúde*. 2. ed. Genebra: OMS, 2013.

OPAS – Organização Pan-Americana da Saúde. *Folha informativa: mortalidade materna*. Brasília: OPAS, 2018. Disponível em: [https://www.paho.org/bra/index.php?option=com\\_content&view=article&id=5741:folha-informativa-mortalidade-materna&Itemid=820](https://www.paho.org/bra/index.php?option=com_content&view=article&id=5741:folha-informativa-mortalidade-materna&Itemid=820). Acesso em: 27 fev. 2020:

PANISSET, U. *International Health Statecraft: Public Health and Foreign Policy in Peru's Cholera Epidemic*. Maryland and Oxford: University Press of America, 2000.

PANISSET, U. Conceitos operacionais para diplomacia em saúde: promovendo desenvolvimento humano por meio da cooperação internacional. In: BUSS, P. M.; TOBAR, S. (org.). *Diplomacia em saúde e saúde global: perspectivas latino-americanas*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2017. cap. 2, p. 87-114.

PUGH, S. *et al.* Not without a Fight: Standing Up Against the Global Gag Rule. *Reproductive Health Matters*, v. 25, n. 49, p. 14-16, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/09688080.2017.1303250>. Acesso em: 26 ago. 2020.

REDDY, S. K.; MAZHAR, S.; LENCUCHA, R. The Financial Sustainability of the World Health Organization and the Political Economy of Global Health Governance: A Review of Funding Proposals. *Globalization and Health*, v. 14, n. 1, p. 1-11, 2018.

SAGALA, J. K. Bush's Gag Rule and Africa: Impact on Reproductive Health. *International Journal of Global Health and Health Disparities*, v. 4, n. 1, p. 13-29, 2005.

SCHAAF, M. *et al.* 'Protecting Life in Global Health Assistance'? Towards a Framework for Assessing the Health Systems Impact of the Expanded Global Gag Rule. *BMJ Global Health*, v. 4, n. 5, p. 1-12, 2019.

SOUSA SANTOS, B. Por uma nova Declaração dos Direitos Humanos. *Outras Palavras*, 15 jan. 2020.

TANYAG, M. Global Gag Rule and the Political Economy of Sexual and Reproductive Freedoms. *Quarterly Access*, v. 22, n. 56, p. 86-95, 2017.

UNITED NATIONS. *The Millennium Development Goals Report*. New York: United Nations, 2015. v. 72.

WHO – World Health Organization. *Ensuring Human Rights in the Provision of Contraceptive Information and Services*. Geneva: WHO, 2014.

WHO – World Health Organization. Coronavirus Disease 2019 (COVID-19). *Situation Report*, Geneva, n. 37, 25 Feb. 2020. Disponível em: [https://www.who.int/docs/default-source/coronaviruse/situation-reports/20200226-sitrep-37-covid-19.pdf?sfvrsn=6126c0a4\\_4](https://www.who.int/docs/default-source/coronaviruse/situation-reports/20200226-sitrep-37-covid-19.pdf?sfvrsn=6126c0a4_4). Acesso em: 25 fev. 2020.

# 4. CLÍNICAS JURÍDICAS: da metodologia de ensino à tutela dos direitos humanos

*Carlos H. B. Haddad*

## Introdução

Segundo reportagem da *Bloomberg Business*, publicada em 2015, as faculdades de Direito estão em crise: as matrículas no curso despencam, o percentual de aprovação nos exames de Ordem está em declínio, e a taxa de emprego para recém-formados é baixíssima. Os estudantes deixam a faculdade com um diploma que eles não usam e com uma dívida que não conseguem pagar (OTANI, 2015).

A despeito dessa visão sobre o ensino do Direito nos Estados Unidos, a educação jurídica é ainda uma indústria em crescimento. A proliferação de faculdades nas últimas décadas cresceu exponencialmente, ao menos, no Brasil. Em 2011, registrava-se o espantoso número de 1.210 faculdades de Direito (SIMONSEN, 2013, p. 22). Comparativamente, os Estados Unidos contam com 237 faculdades,<sup>1</sup> ao passo que o Canadá contabiliza aproximadamente 24 (CCLD, [2020]).

A diferença quantitativa de escolas de Direito apenas revela quão distintos são os métodos de ensino. Enquanto na América

---

<sup>1</sup> O número se divide entre 205 faculdades de Direito reconhecidas pela ordem dos advogados (*ABA approved*) e 32 não reconhecidas (*non-ABA approved*) (HOW..., 2016).

o método de caso continua a ser recurso pedagógico eficiente (STEINER, 2012, p. 129) e as clínicas jurídicas estão integradas ao programa educacional, o ensino jurídico latino-americano – leia-se Brasil – tem sido caracterizado pela apresentação da lei como exercício de memorização de regras legais contidas em vasto conjunto de códigos jurídicos, com algumas exceções meritórias (CARRILLO; YAKSIC, 2011, p. 88). Na maior parte das faculdades de Direito, o método predominante há décadas consiste em aulas expositivas. Técnicas ou metodologias distintas são raras. O professor na sala de aula faz pronunciar uma conferência, repleta de tecnicismos, cuja arbitrariedade é mal disfarçada pela sua antiguidade. Não é nem teoria nem prática. Comumente, é apenas a repetição de fórmulas doutrinárias de pouca ou nenhuma utilidade (UNGER, 2006). Os alunos são condicionados a serem agentes passivos do processo de formação e levam esse tipo de comportamento para o momento da atividade profissional.

A despeito da mencionada crise por que passa o curso de Direito nos Estados Unidos, é bom exemplo a ser conhecido. Longe de ser conteudista, generalista, teórico e dissociado da realidade, volta-se ao estímulo do raciocínio para resolver problemas reais, a atender temas específicos e ligados ao contexto social. A maior ênfase na formação está na prática em vez do acadêmico; no aplicado em vez do teórico; e em habilidades no lugar de conhecimento ou informação. Adotam outras técnicas de aprendizado ativo, como as simulações, e permitem que o aluno veja utilidade imediata profissional no aprendizado. Em suma, tanto lá como aqui, a forma como se ensina o Direito traz reflexos diretos na forma como se pratica o Direito (HADDAD, 2016).

Nesse contexto, as clínicas jurídicas ganharam espaço nos currículos de faculdades americanas e canadenses. Nos Estados Unidos, a educação jurídica clínica se tornou componente integral do currículo em praticamente todas as faculdades de Direito (WILSON, 2004, p. 421). Múltiplas pesquisas entre advogados



indicam a necessidade por recém-graduados com habilidades profissionais práticas que poderiam ser obtidas na faculdade, por meio de clínicas jurídicas e estágios externos (LEXIS NEXIS, 2015). No Brasil, o desenvolvimento é mais recente e é provável que as clínicas jurídicas sejam pouco conhecidas da maioria dos estudantes.

O uso da palavra “clínica” logo leva à analogia com o treinamento de médicos que encontram pacientes reais nas clínicas médicas. É difícil conceber que alguém seja qualificado como médico sem nunca ter examinado um corpo humano vivo (LEWIS, 2000, p. 149). O traslado que se faz dessa ideia para a área legal faz com que se considere clínica jurídica o envolvimento dos estudantes com clientes reais em ambiente supervisionado e controlado diretamente pela faculdade de Direito (LEWIS, 2000, p. 155).

O objetivo do presente capítulo é analisar o papel das clínicas jurídicas no ensino do Direito, nos Estados Unidos, Canadá e Brasil, e demonstrar a importância social que elas possuem na tutela de direitos humanos. Na primeira seção, será mostrado quando e como surgiram as clínicas jurídicas. Em seguida, o desenvolvimento das clínicas jurídicas no Brasil será apresentado. A concepção do que seja uma clínica jurídica será introduzida na terceira seção e, a partir daí, a quarta seção mostrará como a Clínica de Trabalho Escravo e Tráfico de Pessoas da Faculdade de Direito da UFMG se insere nessa categoria. Ao final, os benefícios, não apenas educacionais, mas na tutela dos direitos humanos, em decorrência da existência e atuação das clínicas, serão listados e comentados.

## **Surgimento das clínicas jurídicas**

Há poucas dúvidas de que os programas de educação jurídica clínica mais sofisticados e abrangentes e a literatura mais desenvolvida sobre habilidades e teorias da prática estão nos Estados

Unidos e no Canadá (WILSON, 2004, p. 426). Não é errado dizer que são os *founding fathers* no ramo. Mas para se chegar a esse estágio, houve longo processo evolutivo.

Abraham Flexner, que não era médico e pouco sabia sobre educação aplicada à Medicina, foi contratado pela Fundação Carnegie para elaborar estudo independente e abrangente sobre a educação médica. Seu estudo, de 1910, intitulado *Medical Education in the United States and Canada*, foi baseado em inspeções abrangentes das instalações das faculdades de Medicina e em análise detalhada do financiamento das instituições. Suas descobertas mais significativas foram as seguintes: havia excesso de praticantes médicos sem instrução e mal treinados; existiam desnecessárias e inadequadas escolas médicas; e faculdades e universidades, em grande parte, falharam em avaliar o avanço na educação médica e o aumento do custo de ensinar a Medicina segundo linhas modernas (FLEXNER, 1910). Na área jurídica, os problemas não eram diferentes, a despeito de o relatório, também contratado pela Fundação Carnegie, não ter gerado o mesmo impacto no meio educacional (HARDAWAY, 1981, p. 692).

Enquanto a reforma da educação médica caminhou na direção de fornecer treinamento clínico e laboratorial mais prático, a reforma da educação jurídica foi na direção de melhorar a metodologia, como exemplificado pela adoção por Christopher Columbus Langdell do método do caso, iniciado na Harvard Law School em 1870 (HARDAWAY, 1981, p. 699). Ele propôs a criação de uma “ciência do Direito” na qual os alunos estudariam as decisões reais dos tribunais e, com base no que as cortes haviam feito no passado, aprenderiam a prever o que decidiriam no futuro, quando confrontados com disputas legais semelhantes ou análogas (WIZNER, 2002, p. 1930).

A partir dessa época, percebeu-se grande diferença nas filosofias da educação jurídica e médica. A necessidade de educação clínica em Medicina passou a ser adotada, como sugerido por

Flexner, que afirmou que “o teste final de uma escola de Medicina é o resultado em matéria de formação de clínicos”<sup>2</sup> (FLEXNER, 1910). Por outro lado, a filosofia da educação em Direito era a seguinte, como resumiu Dean Langdell (*apud* FRANK, 1933, p. 723): “primeiramente o Direito é uma ciência; em segundo lugar, todos os materiais disponíveis dessa ciência estão contidos em livros impressos”.

Assim como o estudante de Medicina pode conhecer a teoria e as regras para o diagnóstico de enfermidades e ser praticamente inútil ao lado do leito ou na sala de cirurgias, o estudante de Direito também pode conhecer os aspectos teóricos e ficar desamparado diante de um cliente ou perante o magistrado. Para complementar a formação teórica, o primeiro passou a ter a clínica médica ou cirúrgica; o último não contava com nada similar (MORGAN, 1917, p. 255).

Diante da tradição firmemente implantada e quase universalmente aceita de que fornecer educação acadêmica era o papel adequado das faculdades de Direito, pouco movimento ocorreu até o final dos anos de 1960. Em 1959, no relatório de Educação Jurídica no Canadá, preparado pelo Comitê Especial da Conferência dos Órgãos Diretores da Profissão Jurídica no Canadá, foi feita a seguinte constatação:

Acreditamos que nossas faculdades de direito podem fazer treinamento mais prático do que se faz no momento. Deve ser possível organizar um sistema de trabalho prático – semelhante ao de laboratório nas aulas de ciências – sob o qual se espera que os estudantes apliquem as regras de direito que a eles são ensinadas (EGLESTON, 1976, p. 339).

A mudança para o ensino mais prático do Direito, em que se aprende fazendo, veio mais tarde, quase no início da década de 1970. Segundo Stephen Wizner, não é exagero concluir que a

---

<sup>2</sup> São minhas as traduções de citação em língua estrangeira feitas neste capítulo.

educação jurídica clínica representa a reforma mais significativa no ensino do Direito nos Estados Unidos desde o método do caso de Langdell, quase um século antes (WIZNER, 2002, p. 1934).

É nessa época que o nascimento da educação jurídica prática pode ser rastreado. No período, havia maior consciência social, em que o governo Johnson anunciara sua “guerra à pobreza”, e organizações privadas e governamentais foram formadas e financiadas para atender as necessidades das classes menos favorecidas. Foi nesse clima que a Fundação Ford criou o Conselho de Educação Jurídica para Responsabilidade Profissional (CLEPR – Council on Legal Education for Professional Responsibility). O CLEPR ofereceu doações a instituições jurídicas educacionais para estabelecer clínicas em faculdades de Direito com o objetivo de prestar serviços jurídicos àqueles que não podiam pagar (FELL, 1996, p. 277).

Os fundadores do movimento clínico de educação jurídica, respondendo à fermentação social e à explosão de direitos nos Estados Unidos, durante os anos de 1960, imaginaram o ensino não apenas como maneira de enriquecer a formação com treinamento profissional. Conceberam-no como meio de estimular as escolas de Direito a atender as necessidades legais dos pobres e das minorias, além de envolver os estudantes na busca de justiça social na sociedade americana (WIZNER, 2002, p. 1935). As faculdades de Direito tornaram-se parte da ação social da época e as clínicas jurídicas eram o caminho para se engajar ativamente nelas.

Enquanto na década de 1960 havia poucas faculdades de Direito oferecendo cursos de desenvolvimento de habilidades práticas, com recebimento de créditos, na década de 1980 o desenvolvimento profissional prático fazia parte do currículo de quase todas as escolas de Direito e, na década de 1990, a grande maioria das escolas oferecia variedade de práticas jurídicas ao longo do currículo completo de três anos (FELL, 1996, p. 276).

Apesar do surgimento das clínicas jurídicas, décadas de relatórios registraram o fracasso da educação legal em preparar adequadamente os graduados para a prática e pediram maior treinamento para os alunos. Relatório da American Bar Association (ABA) de 1979 sobre competência de advogados observou o despreparo dos recém-formados para a prática e recomendou que as faculdades de Direito dedicassem mais tempo a fornecer experiências profissionais. Alguns anos depois, a Força-Tarefa de Competência Profissional da ABA repetiu essa preocupação e recomendou que a Ordem dos advogados fizesse aprimoramento das faculdades em habilidades de advocacia como prioridade máxima. O conceituado Relatório *MacCrate* da ABA, de 1992, exaltou a importância de fornecer aos alunos instruções orientadas para a prática em clínicas de direito, além de atividades externas (KUEHN, 2017, p. 92).

Em 1987, James Hathaway, então diretor de Educação Clínica da Escola de Direito, Osgoode Hall, da Universidade de York, em Toronto, declarou que o ensino por meio de clínicas ainda não havia sido aceito como parte da educação jurídica convencional (HATHAWAY, 1987, p. 239-240).

Porém, muito se avançou nas últimas duas décadas. Notou-se ampla mudança para a constituição de gama de clínicas jurídicas, além de preocupações com a responsabilidade social corporativa, governamental e cidadã. Tornou-se importante mostrar que o ativismo comunitário e de espírito público tinha mérito educacional (GOLD, 2015, p. 47-48). Hoje, as normas da ABA exigem que todos os graduados em Direito tenham pelo menos seis créditos em cursos práticos. A partir de outubro de 2018, 75 faculdades de Direito exigiam ou garantiam a seus alunos a frequência a uma clínica jurídica ou a estágio externo de pelo menos dois créditos; 43 exigiam que cada aluno concluísse uma clínica ou estágio externo; e 32 garantiam matrículas nesse tipo

de atividade (JOY, 2019, p. 238-239). Isso está muito distante do estado da educação jurídica clínica no final dos anos de 1980 e início dos anos de 1990, quando o futuro desse método de ensino era incerto.

No livro *Best Practices for Legal Education*, Roy Stuckey *et al.* (2007, p. 114) afirmam que “é apenas nas clínicas jurídicas e em alguns estágios externos que as decisões e ações dos alunos podem ter consequências reais e em que os valores dos discentes e a sabedoria prática podem ser testados e modelados antes de começar a advocacia”.

A evolução na conformação das clínicas jurídicas pode ser vista até mesmo na matéria com que passaram a lidar. Embora as primeiras clínicas representassem clientes com relação à defesa criminal, direitos sociais e direitos públicos, relações domésticas e casos de locação imobiliária, hoje as clínicas atuam em favor de imigrantes e refugiados, vítimas de violência doméstica e sobreviventes de tráfico de pessoas, além de réus injustamente condenados por crimes. Neste último caso, foram os avanços tecnológicos nas análises de DNA que permitiram o surgimento dessa nova área de atuação prática (JACKSON; JONES, 2018, p. 89).

As clínicas jurídicas são atualmente a melhor oportunidade de colmatar a lacuna que muitas vezes existe entre o treinamento teórico, mesmo sob o método do caso, e a prática real da profissão (BRADWAY, 1928, p. 132).

## **Surgimento das clínicas jurídicas no Brasil**

A utilização do método de ensino veiculado pelas clínicas jurídicas no Brasil ocorre em baixa intensidade e há quem diga da ausência de qualquer tipo de discussão acadêmica sobre o tema no país (ACCA; SCABIN, 2009, p. 1).

Muitas podem ser as explicações para se considerar que, em matéria de clínicas jurídicas, o Brasil se encontra no estado da

infância. Uma delas consiste na experiência, talvez não muito exitosa, de implantar no país sistema jurídico nos moldes do existente nos Estados Unidos.

Particularmente na América Latina, durante o final da década de 1960 e o início da década de 1970, as clínicas das faculdades de Direito começaram a operar praticamente ao mesmo tempo que a educação clínica se expandia significativamente nos Estados Unidos (WILSON, 2004, p. 422). Na realidade, o que se concebia como clínica jurídica era o Escritório de Ajuda Legal (*Legal Aid Office*), que tinha propósito e espírito diferentes dos grupos clínicos de hoje. De acordo com Henry Steiner,

a prestação de serviços jurídicos gratuitos aos necessitados tinha um elemento de *noblesse oblige*, da aceitação pela escola, como uma poderosa instituição de elite, de sua obrigação de assistir os menos favorecidos. O aprendizado e as experiências dos alunos no escritório não tinham efeitos significativos que afetassem o currículo acadêmico. Não se incentivava nem se mostrava aos alunos que trabalhavam no escritório como relacionar seu trabalho *pro bono* com aquilo que estava sendo ensinado em uma ou outra aula, ou com aquilo que poderia ser o assunto de um trabalho de pesquisa. O escritório, em resumo, não era parte do programa de educação da escola (STEINER, 2012, p. 134).

Nessa época, a Fundação Ford ofereceu recursos financeiros para a modernização do sistema jurídico de vários países da América Latina, entre eles o Brasil. Especialistas jurídicos americanos incentivaram o uso do método de caso, amplamente empregado nos Estados Unidos até os dias atuais, para instrução jurídica dos estudantes. O apoio da fundação criou oportunidades que permitiam que professores e estudantes de Direito da região Sul estudassem em faculdades americanas ou participassem de programas de verão (FRÜNLING, 2000, p. 56). Também se financiou e se fez grande esforço para estabelecer clínicas de

direito de interesse público nos países do Cone Sul da América Latina: Chile, Argentina e Peru (WILSON, 2004, p. 425).<sup>3</sup> De acordo com Richard Wilson (2004, p. 425), este movimento foi mais pronunciado no Chile.

O apoio estrangeiro persistiu na década de 1990, com foco na promoção dos direitos das mulheres e outros grupos vulneráveis, bem como do direito a meio ambiente limpo. Muitas vezes, colaborou-se para criar nova dinâmica de mudança. Por exemplo, a Universidade Diego Portales está coordenando consórcio de clínicas de interesse público em universidades do Chile e Peru (FRÜNLING, 2000, p. 72). O programa estabeleceu rede de clínicas universitárias, envolvendo litígios, intercâmbio clínico e pesquisa. Professores e estudantes trabalham em cada país e também interagem em reuniões regionais com seus colegas de outros estados. Os professores que dirigem essas clínicas são incentivados a passar de três a quatro semanas em uma clínica vinculada a faculdades de Direito dos Estados Unidos, com vasta experiência em interesse público (FRÜNLING, 2000, p. 77).

No Brasil, nos primórdios, a ideia era criar curso para advogados, voltado a empresas, que seria como que a ponta de lança a partir da qual se iniciaria o ataque aos métodos tradicionais de ensino do Direito. O trabalho teve início com o Centro de Estudos e Pesquisas no Ensino de Direito (CEPED), no Rio de Janeiro (STEINER, 2012, p. 117).

O americano Peter Bell, envolvido no projeto, expressava sua preocupação à Fundação Ford, em 1969, ao reconhecer que

o projeto CEPED na verdade está vários passos atrás do assalto frontal à educação legal atualmente em andamento no Chile. Se – a despeito

---

<sup>3</sup> Por meio de seu escritório em Santiago, a Fundação Ford oferece suporte que inclui educação jurídica clínica; monitoramento de violações de direitos humanos; e litígios combinados com advocacia, pesquisa e divulgação na mídia para garantir maior responsabilização das instituições governamentais e sociais e promover justiça social (FRÜNLING, 2000, p. 55).



de seu modo indireto – o CEPED se desenvolverá de forma suficiente a se tornar uma cunha importante no sistema de educação legal brasileiro é difícil de prever atualmente [...]. (LACERDA, 2012, p. 33).

O curso existiu durante seis anos, mas os financiadores americanos, passado este tempo, acharam mais proveitoso deslocar recursos para outros fins. A ajuda externa foi suspensa, sem que toda a verba original tivesse sido despendida. A instituição CEPED entrou em estado de hibernação, existindo apenas como forma organizacional, sem atividades, até a reestruturação ocorrida mais de um quarto de século depois, funcionando hoje como entidade autônoma subordinada à Universidade do Estado do Rio de Janeiro (LACERDA, 2012, p. 48).

O CEPED não teve sucesso em estimular mudanças de caráter sistêmico e contínuo nos métodos de aula ou no currículo. As escolas tradicionais foram deixadas no mesmo lugar em que o CEPED as encontrara (STEINER, 2012, p. 120). Assim como o método de caso não teve ampla disseminação no Brasil, o mesmo sucedeu com as clínicas jurídicas, que, por outro lado, desenvolveram-se significativamente nos Estados Unidos nas últimas décadas.

Em nosso país, “o que hoje se denomina ‘clínica’ traduz diferentes espécies de projetos de extensão envolvendo variados temas, com maior ou menor grau de participação de alunos de graduação. Não é isso que eles deveriam ser” (RUTIS, 2017, p. 1). O método clínico, em razão das peculiaridades institucionais das faculdades de Direito, acabou se integrando ao ensino jurídico sob a forma de projetos de extensão.

Rápida pesquisa na internet mostra que existem algumas clínicas – ao menos com esse nome – que atuam no Brasil: Clínica de Direitos Humanos PUC-SP Maria Augusta Thomaz, Clínica de Direitos Humanos Luiz Gama, Clínica UERJ Direitos, Clínica de Direitos Humanos da UFMG, Clínica de Direitos Humanos

do CEUB e Clínica de Direitos Humanos da Amazônia. Independentemente de como estão estruturadas, na opinião de Luiz Augusto Rutis,

projetos de extensão em que o foco principal é, por exemplo, a litigância estratégica em direitos humanos e não a melhor experiência pedagógica do aluno de graduação não seguem o método clínico, concebido a partir do marco do *Clinical Program*; não devendo, portanto, a nosso ver, serem consideradas clínicas jurídicas (RUTIS, 2017, p. 4).<sup>4</sup>

Se projetos de extensão não podem ser considerados clínicas jurídicas, quais são os elementos necessários à caracterização do método clínico?

## O que são clínicas jurídicas?

A criação da educação jurídica clínica foi justificada com dois argumentos diferentes: primeiro, como instrumento para fortalecer o acesso à justiça; em segundo lugar, como forma de proporcionar aos alunos a experiência de laboratório em direito aplicado à vida real. Em algumas faculdades americanas, o atendimento aos clientes, no início, era o objetivo principal das clínicas. Esse objetivo, porém, foi suplantado pelas metas educacionais, quando os recursos financeiros externos para a educação clínica diminuía, e as faculdades de Direito demonstravam pouco entusiasmo por servir as pessoas pobres. Em decorrência,

---

<sup>4</sup> Não se desconhece, porém, a relevância da atuação em litigância estratégica. Aqueles que se dedicam a isso têm desempenhado papel ativo no processo de consolidação de tênue concepção do estado de direito na América Latina, tarefa essencialmente associada à defesa dos direitos civis e políticos. Ao promover litígios estratégicos no campo dos direitos sociais, dos direitos ambientais e da representação legal das comunidades locais geralmente excluídas do acesso aos sistemas político e judicial, os agentes também contribuíram para a consolidação da concepção mais espessa do Estado de Direito, que estabelece conexão necessária entre lei, justiça social e democracia. Vide: CARRILLO, 2011, p. 90.

o aspecto educacional passou a ser prioritário (KOTKIN, 1989, p. 192) e a justificar a existência do método clínico.

Os cursos clínicos trazem para a educação jurídica nova dimensão na aprendizagem. A educação jurídica tradicional ocorre, em geral, em padrão lógico, deliberado, racional e abstrato de pensar e analisar. Os cursos tradicionais das faculdades de Direito envolvem situações bidimensionais com foco em discussões orais de páginas de livros impressos. As experiências clínicas de trabalho de campo fornecem experiência 3D do mundo real. Nenhum método pedagógico oferece aos alunos a oportunidade de aprender por envolvimento pessoal, ação, descoberta e reflexão (HAYDOCK, 1983, p. 121-122).

De acordo com Richard Wilson, um programa clínico de Direito deveria ter seis componentes. Primeiro, deve ser criado por uma faculdade de Direito com a intenção de que seja integralmente vinculado ao programa acadêmico da instituição. Segundo, os estudantes, geralmente em seus últimos anos do curso, aprendem experimentalmente, prestando serviços ou aconselhamento jurídicos a clientes reais que se qualificam para representação na clínica. Terceiro, esses estudantes são supervisionados de perto por alguém, preferencialmente por um membro da faculdade ou por advogado particular, que compartilhe os objetivos pedagógicos da experiência clínica. Quarto, os clientes atendidos pelo programa clínico geralmente não conseguem arcar com os custos de contratação de advogados particulares, e geralmente vêm de setores tradicionalmente desfavorecidos, carentes ou marginalizados da comunidade. Quinto, a representação supervisionada de casos pelos alunos deve ser precedida ou acompanhada por programa pedagógico que prepare os alunos com o que poderia ser chamado de teorias da prática jurídica. Isso incluiria componentes da doutrina do direito material, habilidades, ética e valores da prática jurídica, e seria ensinado por professor que conhecesse os casos dos alunos o suficiente

para integrar essa experiência na sala de aula da clínica. Sexto, os estudantes receberiam crédito acadêmico pela participação, especialmente pelos casos conduzidos e pelo trabalho em sala de aula que realizam como parte de sua atuação na clínica (WILSON, 2004, p. 423).

Nos moldes acima definidos, provavelmente não haverá no Brasil clínica jurídica que se ajuste ao modelo americano, a começar pelo fato de serem projetos de extensão e não parte integrante do currículo do curso de Direito. Os serviços de assistência judiciária, por sua vez, embora tenham reconhecida importância, pecam por justamente reforçar aquilo que deveriam reduzir: o distanciamento entre prática e teoria. Como as atividades consistem em atendimento da população carente, sublinha-se o aspecto utilitário do ensino, sem preocupação com o conhecimento teórico que representa a base de sustentação do aprendizado. Logo, não ostentam características de clínica jurídica.

De toda forma, sempre é possível, observadas as características regionais, procurar desenvolver o método clínico no Brasil, para desempenhar suas duas finalidades essenciais: assistência jurídica aos necessitados e preparação profissional dos estudantes.

A Clínica de Trabalho Escravo e Tráfico de Pessoas (CTETP) da Faculdade de Direito da UFMG tem procurado, nos últimos anos, implantar metodologia de ensino similar àquela praticada nos Estados Unidos e Canadá. Apesar de não adotar os seis componentes de Wilson, representa a tradução aproximada do que é o método clínico aplicado à área jurídica no Brasil.

## **Clínica de Trabalho Escravo e Tráfico de Pessoas**

A Clínica de Trabalho Escravo e Tráfico de Pessoas da Faculdade de Direito da UFMG, seguindo o modelo americano, faz

parte de experiência pioneira na formação de sistema internacional de clínicas de Direito. Desde 2011, a clínica de tráfico de pessoas que existe na Universidade de Michigan, nos Estados Unidos, tem internacionalizado sua missão. Com apoio do Departamento de Estado americano, a Universidade de Michigan expandiu seu modelo de clínica para o Instituto Tecnológico Autónomo de México, na Cidade do México. Em seguida, foi criado o Clinnect HTS (Human Trafficking and Slavery), iniciativa voltada ao estabelecimento de rede global de clínicas de Direito especializadas em tráfico de pessoas e trabalho escravo para intercâmbio das melhores práticas. As clínicas de Direito que integram a rede oferecem aos estudantes oportunidades de trabalho tanto em âmbito doméstico quanto internacional, em questões que envolvem tráfico de pessoas e trabalho escravo.

A concentração em específico campo de trabalho teve motivos relevantes, um deles de ensinar aos alunos sobre nova área do Direito. Algumas clínicas lidam com causas cíveis ou criminais de prática geral, mas muitas se especializam em uma ou duas áreas do direito substantivo e, entre outros objetivos, esperam familiarizar os alunos com as doutrinas, instituições, procedimentos, conflitos, costumes e ética, isto é, questões exclusivas para essa área (SCHRAG, 1996, p. 180). Opta-se por profundidade em vez de largura. A especialização também permite que os professores ofereçam melhor supervisão, porque eles mesmos não precisam espalhar seus conhecimentos por vários campos. Talvez o mais importante, a especialização promove a coesão do método clínico e o compartilhamento educacional, permitindo que os alunos comentem, com algum grau de especialização, os casos alheios, tornando o trabalho de cada um potencialmente útil para todos os outros.

A CTETP da Faculdade de Direito da UFMG tem como base o princípio da indissociabilidade do ensino, pesquisa e extensão e, no desempenho de sua função institucional, preenche lacuna na

defesa dos direitos das vítimas dos crimes de redução à condição análoga à de escravo e de tráfico de pessoas.

Tendo em vista o conceito de clínica jurídica, apresentado por Wilson, a CTETP não faz parte do programa acadêmico da faculdade de Direito. Trata-se de projeto de extensão conduzido por dois professores, o que revela que o método clínico não experimentou a mesma incorporação constatada no exterior.

Nos demais aspectos, porém, a CTETP apresenta os componentes presentes nas clínicas jurídicas americanas e canadenses. Cerca de 15 estudantes a cada ano aprendem experimentalmente, prestando serviços ou aconselhamento jurídicos a clientes reais que se qualificam para representação na clínica. Os estudantes são supervisionados por três a quatro advogadas, algumas delas integrantes da pós-graduação da UFMG, que compartilham os objetivos pedagógicos da experiência clínica. As advogadas, por sua vez, recebem orientação dos professores que coordenam o projeto de extensão.

O ideal é que uma clínica deva funcionar com ao menos dois instrutores. O ensino clínico envolve problemas novos e pode ser estressante a ponto de um professor clínico precisar de outro colega para compartilhar dificuldades praticamente diárias (SCHRAG, 1996, p. 186).

Tanto as advogadas quanto os alunos, além de receberem orientações pontuais na condução dos casos, submetem-se a específico treinamento ao ingressarem na CTETP, relacionado ao atendimento das vítimas, realização de entrevistas, noções de direito processual, entre outros. Antes que as habilidades possam ser ensinadas sistematicamente, em regra, há algum trabalho de emergência a ser realizado. A menos que as clínicas exijam determinado curso como pré-requisito, a maioria dos estudantes chega sabendo praticamente nada da lei ou das instituições pertinentes à área de trabalho, na qual eles começarão a praticar

em dias, se não horas. Eles precisam receber orientação mínima imediatamente para que não sejam totalmente insipientes quando encontrarem os clientes (SCHRAG, 1996, p. 238). As vítimas de trabalho escravo e tráfico de pessoas são pessoas vulneráveis, hipossuficientes economicamente, que não conseguem arcar com os custos de contratação de advogados particulares. Para atendê-las, é preciso treinamento específico visando tanto ao aspecto judicial quanto ao extrajudicial.

Na maioria das jurisdições nos Estados Unidos, as regras para a prática jurídica de estudantes não são restritivas: geralmente permite-se que os estudantes da clínica realizem a representação completa dos clientes ante os juízes e tribunais de apelação, desde que o cliente entenda que o representante é estudante de Direito e que o aluno é supervisionado por advogado conectado à clínica (SCHRAG, 1996, p. 204). No Brasil, no entanto, apenas advogados licenciados pela OAB podem ser permitidos em contextos judiciais. A atuação do estudante como estagiário reconhecido pela Ordem dos advogados exige que ele esteja matriculado, no mínimo, no 7º período do curso de Direito, o que nem sempre é possível. Alguns alunos iniciam as atividades na CTETP em momento anterior. Ainda assim, o trabalho permitido ao estagiário se resume a retirar e devolver autos em cartório, assinando a respectiva carga; obter junto aos escrivães e chefes de secretarias certidões de peças ou autos de processos em curso ou findos; e assinar petições de juntada de documentos a processos judiciais ou administrativos. Nas demais atividades, pode apenas praticar, em conjunto com o advogado, os atos privativos deste. Diante dessa situação, a CTETP estimula a elaboração de petições pelos alunos, sob supervisão; o atendimento extrajudicial de clientes; e a participação em audiências em acompanhamento das advogadas, o que torna mais próxima a realidade forense.

Questão que enfraquece um dos objetivos da CTETP está relacionada à duração dos processos judiciais no Brasil. Não é raro que a escala de tempo dos processos seja maior que o período de participação na clínica. Para citar um exemplo, em 2018, foi ajuizada ação pleiteando o pagamento de indenização e de verbas rescisórias na Justiça do Trabalho e a primeira audiência foi designada para 15 de dezembro de 2020.<sup>5</sup> Hoje, quando já estamos em 2020, parece algo bastante atual, mas a espera será superior a dois anos. Seria preciso que o estudante, responsável pelo atendimento do cliente e pela elaboração da ação judicial, integrasse a CTETP durante quase todo o curso de Direito, a fim de ter conhecimento do resultado do processo. Não é incomum que estudantes se substituam ao longo da duração dos processos para manter a continuidade do acompanhamento, mas perdendo de vista o resultado do esforço inicial despendido.

Por fim, como a CTETP não está integrada no projeto acadêmico da faculdade, optou-se por se oferecer disciplina optativa para que os estudantes recebam crédito acadêmico. Nos Estados Unidos, a maioria das clínicas inclui aulas. Já nos idos dos anos de 1980, apenas 11% não incluíam o componente da sala de aula, pois já se sabia que discussões e exercícios em grupo podem enriquecer poderosamente o aprendizado primário que surge ao lidar com casos específicos (SCHRAG, 1996, p. 237).

Devem participar da disciplina, oferecida a cada semestre, todos os estudantes que integram a CTETP, sendo facultada a participação de outros alunos que tenham interesse no tema. Os alunos recebem capacitação para atuação nos processos patrocinados pela clínica por meio de aulas realizadas semanalmente, em que, além do ensino teórico do tema, são discutidos casos concretos. A capacitação busca promover visão crítica dos casos para que os alunos possam ser capazes de identificar os elementos configuradores dos crimes de trabalho em condições

---

<sup>5</sup> Processo nº 0010391-82.2018.5.03.0031.



análogas às de escravo e de tráfico de pessoas. Nesse processo de capacitação são abordadas técnicas de entrevista e interrogatório, elaboração de peças processuais, estudo e discussão de casos, audiências simuladas, entre outras metodologias de ensino. Os casos são trabalhados em sala de aula, gerando relatórios que constarão do banco de dados da clínica.

A par do trabalho de extensão e ensino, a pesquisa, também realizada por integrantes da CTETP, visa à elaboração e consolidação das bases teóricas e jurídicas, com o objetivo de analisar dados e decisões judiciais que demonstrem a real situação do trabalho escravo e do tráfico de pessoas no Brasil e no mundo. Nesse ponto, foram estabelecidas parcerias com órgãos públicos, tais como a Justiça do Trabalho, a Justiça Federal, o Ministério Público do Trabalho, o Ministério Público Federal, os antigos Ministério do Trabalho e Emprego e Núcleo de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas do Estado de Minas Gerais, dentre outros, a fim de coletar dados e de formar rede doméstica de parceiros, que permita contínuo fluxo de informações, essencial para o combate às práticas ilícitas. Todo o material fica à disposição para consulta, sendo compilado, atualizado e analisado constantemente pelos alunos.

As atividades de pesquisa realizadas até então geraram a edição de variados livros: *Trabalho escravo: entre os achados da fiscalização e as respostas judiciais*; *Trabalho escravo contemporâneo: desafios e perspectivas*; e *Trabalho escravo contemporâneo: governança e compliance*.<sup>6</sup>

A participação neste conjunto de atividades ajuda a proporcionar aos alunos da CTETP conhecimento mais complexo e robusto da prática jurídica e maior ativismo na defesa dos direitos humanos.

---

<sup>6</sup> Os trabalhos podem ser vistos no site: [www.institutoaja.com](http://www.institutoaja.com).

## **O papel das clínicas jurídicas na tutela dos direitos humanos**

A faceta mais importante das clínicas jurídicas brasileiras, entre as quais se insere a CTETP, é a atividade de extensão, em que se estabelecem vínculos estreitos com a sociedade. Além de transformadora, ela apresenta impacto social. A extensão somente pode ser considerada universitária se estiver aliada à pesquisa e ao ensino e se estrutura por meio de ações que têm por finalidade aprofundar as relações de democratização do saber científico, difundindo socialmente o conhecimento acadêmico, reconhecendo os saberes populares e de senso comum, aprendendo com a comunidade, produzindo novos conhecimentos e disponibilizando serviços. Trata-se de movimento denominado por muitos como de “mão dupla”, porque interfere na formação do estudante e interage com a sociedade.

A extensão ocupa posição acadêmica privilegiada na edificação das políticas universitárias, porque é ela que atribui importância e pertinência à produção do conhecimento e cria a relevância social da própria universidade. É justamente por meio das ações de extensão e pela forma como são abordadas as questões e desafios postos pela sociedade que a universidade distingue-se das demais instituições sociais. Por meio dos programas e projetos, tal como o proposto pela CTETP, a universidade é desafiada permanentemente a buscar respostas às perguntas e problemas que lhe são apresentados e que se tornam novos objetos de investigação científica.

A extensão consiste, como já dito, no atendimento às vítimas dos crimes de redução à condição análoga à de escravo e tráfico de pessoas, por meio de assistência jurídica gratuita. Dada a esperada hipossuficiência dos clientes, nos mais variados aspectos, os alunos geralmente ficam motivados a fazer por eles o que são incapazes de fazer por si mesmos, situação que igualmente se percebe em outras localidades (GOLD, 2015, p. 34).

Os alunos são responsáveis pelo atendimento das vítimas do crime, identificando as possíveis violações de direito em cada caso apresentado e buscando as soluções jurídicas viáveis para garantir a efetivação do direito do cidadão. A atividade na clínica estimula a confiança dos estudantes em suas próprias habilidades e confere a eles a sensação de satisfação por ajudar membros do corpo social. Eles conseguem obter pelas próprias mãos informações sobre como o direito aprendido em sala de aula realmente funciona e têm a oportunidade de beneficiar-se da experiência prática dos professores (MAHASNEH, 2012, p. 13). O desenvolvimento da advocacia *pro bono* é incrementado e as vítimas de crimes passam a ter representação jurídica, aconselhamento e orientação sobre como o sistema funciona. Essa inovação serve como contribuição para a administração da justiça e implementação da cidadania.

A área de atuação da CTETP não é alcançada pelos órgãos de proteção das vítimas dos crimes analisados. A tutela judicial da pessoa vítima de trabalho escravo e tráfico de pessoas encontra vácuo funcional porque os auditores fiscais do trabalho atuam apenas na esfera extrajudicial e o Ministério Público somente postula em juízo na defesa de interesses metaindividuais. A CTETP, ao mesmo tempo que pretende introduzir inovadora experiência pedagógica, tem marcante atuação no enfrentamento de grave problema social, oferecendo assistência jurídica às vítimas em aspectos não alcançados pelos órgãos estatais.

Essa assistência jurídica é ampla e irrestrita no sentido de abordar a proteção nas áreas trabalhista, cível e criminal. Existindo no Brasil uma Justiça especializada, com competência para conciliar e julgar as ações judiciais entre trabalhadores e empregadores e outras controvérsias decorrentes da relação de trabalho, a maior demanda judicial concentra-se na Justiça do Trabalho. O pagamento de verbas rescisórias ou de parcelas devidas no curso da relação de trabalho, indenização por danos

morais e materiais, são alguns dos pleitos que normalmente são veiculados na tutela do trabalhador vitimado.

Na seara cível, são muitas as possibilidades de atuação. Inicialmente, quando se faz alusão à área cível, considera-se que tem caráter residual, excluindo o âmbito trabalhista e penal. Isso faz com que se compreendam questões que tocam o Direito Civil e os demais ramos do Direito Público. Assim, desde a assistência oferecida para solucionar problemas atinentes ao status migratório da vítima estrangeira até a prestação de amparo jurídico em questões atinentes à obtenção de seguro-desemprego compreendem-se no campo de atuação da clínica.

Por fim, na área criminal, havendo processo instaurado contra o agente explorador, o ofendido poderá habilitar-se como assistente da acusação, nos termos do art. 268 do Código de Processo Penal. Embora seja papel secundário e contingente, o assistente da acusação pode intervir para reforçar e auxiliar o Ministério Público para o êxito da acusação, visando também garantir seu interesse em relação à indenização civil em decorrência dos danos causados pelo crime.

Ao ocupar espaço até então vazio, atuando em defesa de pessoas em situação de vulnerabilidade, a Clínica de Trabalho Escravo e Tráfico de Pessoas da Faculdade de Direito da UFMG visa não apenas aprimorar o ensino jurídico e tornar relevante o papel da universidade no contexto social, como também assegurar o pleno exercício da cidadania pelo trabalhador, assegurando-lhe proteção jurídica integral.

As clínicas parecem ser mais adequadas para conduzir advocacia jurídica eficaz do que qualquer outro ator. Isso porque o trabalho delas carrega uma aura, se não um “selo real”, de legitimidade acadêmica que, na maioria das sociedades, exerce influência que não é facilmente replicada por outras organizações não governamentais (CARRILLO, 2011, p. 110).

## Conclusão

Os estudantes de Direito precisam ser lembrados de que “justiça” não é algo que emerge automaticamente do sistema jurídico existente. Eles precisam aprender que a lei não é simplesmente um mecanismo sem valor ou neutro para resolução de disputas e proteção de interesses privados, mas também é ferramenta política para a aquisição, exercício e defesa de direitos. Eles devem aprender não apenas sobre a importância da representação legal, mas também sobre a má distribuição de serviços jurídicos na sociedade e a resultante falta de acesso à justiça e a perpetuação da desigualdade social.

Quanto maior a desigualdade na distribuição de renda e menor o nível educacional, mais importante se tornam as clínicas jurídicas, que podem obter, por meio do Judiciário, direitos reiteradamente negados à população que se vale dos serviços jurídicos prestados gratuitamente.

No desempenho de suas funções institucionais, as clínicas jurídicas, a exemplo da CTETP, chegam a tocar em áreas altamente sensíveis. Nesse sentido, as clínicas podem ser concebidas não apenas como ferramenta pedagógica para o ensino da lei, mas também como agentes de mudança democrática na tutela de grupos ou indivíduos social, política ou culturalmente desfavorecidos (CARRILLO, 2011, p. 90).

Afora o relevante aspecto social, as clínicas jurídicas cumprem papel significativo no preenchimento das lacunas existentes na formação do estudante de Direito. O ensino prático reduz o fosso entre vida estudantil e profissional e fornece noção mais real de como se comporta o mundo forense. A experiência prática não qualifica apenas os estudantes, pois também cria corpo docente que entende e aprecia os benefícios significativos que os cursos clínicos trazem para as faculdades de Direito (HAYDOCK, 1983, p. 134).

O Brasil tem ainda muito a avançar no que diz respeito ao método clínico de ensino do Direito. Canadá e Estados Unidos são referências em que se pode espelhar para traduzir para nosso país o que de relevante e imprescindível trazem e fazem as clínicas jurídicas. O estímulo à adoção do ensino clínico trará não apenas melhor preparo técnico para estudantes, mas também contribuirá para qualificar o acesso à justiça de parte da população, justamente a menos privilegiada.

## Referências

ACCA, T.; SCABIN, F. Clínica de direito. In: GHIRARDI, J. G. (org.). *Métodos de ensino em direito: conceitos para um debate*. São Paulo: Saraiva, 2009.

BRADWAY, J. S. New Developments in the Legal Clinic Field. *Saint Louis Law Review*, v. 13, n. 2, p. 122-133, 1928.

CARRILLO, A. J.; YAKSIC, N. E. Re-Imaging the Human Rights Law Clinic. *Maryland Journal of International Law*, v. 26, n. 1, p. 80-112, 2011.

CCLD – Council of Canadian Law Deans. *Canadian Law Schools*. CCLD, [2020]. Disponível em: <https://cclcd-cdfdc.ca/law-schools/>. Acesso em: 10 jan. 2020.

EGLESTON, D. J. Clinical Legal Education. *The Advocate*, Vancouver, v. 34, p. 339, 1976.

FELL, N. Development of a Criminal Law Clinic: A Blended Approach. *Cleveland State Law Review*, v. 44, n. 3, p. 275-302, 1996.

FLEXNER, A. Medical Education in the United States and Canada: A Report to the Carnegie Foundation for the Advancement of Teaching. *Bulletin*, n. 4, 1910. Disponível em: [http://archive.carnegiefoundation.org/publications/pdfs/elibrary/Carnegie\\_Flexner\\_Report.pdf](http://archive.carnegiefoundation.org/publications/pdfs/elibrary/Carnegie_Flexner_Report.pdf). Acesso em: 6 jan. 2020.

FRANK, J. What Constitutes a Good Legal Education? *American Bar Association Journal*, v. 19, n. 12, p. 723-728, 1933.

FRÜNLING, H. From Dictatorship to Democracy: Law and Social Change in the Andean Region and the Southern Cone of South America. In: MCCLYMONT, M.; GOLUB, S. (ed.). *Many Roads to Justice: The Law-Related Work of Ford Foundation Grantees Around the World*. [S. l.]: Ford Foundation, 2000. p. 55-87.

GOLD, N. Clinic Is the Basis for a Complete Legal Education: Quality Assurance, Learning Outcomes and the Clinical Method. *International Journal of Clinical Legal Education*, v. 22, n. 1, p. 1-57, 2015.

HADDAD, C. H. B. A visão de um brasileiro sobre o ensino jurídico americano. *Consultor Jurídico*, 10 jan. 2016. Disponível em: <http://www.conjur.com.br/2016-jan-10/segunda-leitura-visao-brasileiro-ensino-juridico-americano?imprimir=1>. Acesso em: 10 jan. 2020.

HARDAWAY, R. M. Legal and Medical Education Compared: Is It Time for a Flexner Report on Legal Education? *Washington University Law Review*, v. 59, n. 3, p. 687-720, Jan. 1981.

HATHAWAY, J. C. Clinical Legal Education. *Osgoode Hall Law Journal*, v. 25, n. 2, p. 239-256, 1987.

HAYDOCK, R. S. Clinical Legal Education: The History and Development of a Law Clinic. *William Mitchel Law Review*, v. 9, n. 1, p. 101-150, 1983.

HOW Many Law Schools Are in the US? *Magoosh LSAT Blog*, 26 Sept. 2016. Disponível em: <https://magoosh.com/lsat/2016/many-law-schools-united-states/>. Acesso em: 10 jan. 2020.

JACKSON, J. T.; JONES, S. R. Law and Entrepreneurship in Global Clinical Education. *International Journal of Clinical Legal Education*, v. 25, n. 3, p. 85-134, 2018.

JOY, P. A. Challenges to Legal Education, Clinical Legal Education, and Clinical Scholarship. *Clinical Law Review*, v. 26, n. 1, p. 237-262, 2019.

KOTKIN, M. J. Reconsidering Role Assumption in Clinical Education. *New Mexico Law Review*, v. 19, p. 185-202, 1989.

KUEHN, R. R. Universal Clinic Legal Education: Necessary and Feasible. *Washington University Journal of Law and Policy*, v. 53, p. 89-103, 2017.

LACERDA, G. CEPED – um debate que dura há quase meio século. In: LACERDA, G.; FALCÃO, J.; RANGEL, T. (org.). *Aventura e legado no ensino jurídico*. Rio de Janeiro: Edição FGV Direito Rio, 2012. p. 7-76.

LEWIS, R. Clinical Legal Education Revisited. *Dokkyo International Review*, v. 13, p. 149-169, 2000.

LEXIS NEXIS. *White Paper: Hiring Partners Reveal New Attorney Readiness for Real World Practice*. [S. l.]: Lexis Nexis, 2015. Disponível em: [https://www.lexisnexis.com/documents/pdf/20150325064926\\_large.pdf](https://www.lexisnexis.com/documents/pdf/20150325064926_large.pdf). Acesso em: 30 jan. 2020.

MAHASNEH, N.; THOMAS, K. Learning from the Unique and Common Challenges: Clinical Legal Education in Jordan. *Berkeley Journal of Middle Eastern and Islamic Law*, v. 5, n. 1, p. 1-38, 2012.

MORGAN, E. M. The Legal Clinic. *The American Law School Review*, v. 4, p. 255-258, 1917.

OTANI, A. The Highest-Paid Professors in the U.S. *Bloomberg Business*, 17 Mar. 2015. Disponível em: <https://www.bloomberg.com/news/articles/2015-03-17/the-highest-paid-professors-in-the-u-s->. Acesso em: 10 jan. 2020.

RUTIS, L. A. O método clínico e o déficit social e pedagógico do ensino jurídico brasileiro. In: DRUMMOND, A. N.; ALEIXO, L. S. P. (org.). *Clínicas de direitos humanos e ensino jurídico no Brasil: da crítica à prática que renova*. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2017, p. 1-17.

SCHRAG, P. G. Constructing a Clinic. *Clinical Law Review*, v. 3, p. 175-247, 1996.

SIMONSEN, R. et al. *Exame de Ordem em números*. São Paulo: FGV Projetos, 2013.

STEINER, H. J. Meio século depois: um olhar sobre as mudanças na educação jurídica brasileira e americana. In: LACERDA, G.; FALCÃO, J.; RANGEL, T. (org.). *Aventura e legado no ensino jurídico*. Rio de Janeiro: Edição FGV Direito Rio, 2012. p. 117-137.

STUCKEY, R. et al. *Best Practices for Legal Education: A Vision and a Road Map*. Columbia: Clinical Legal Education Association, 2007.

UNGER, R. M. Uma nova faculdade de Direito no Brasil. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 243, p. 113-131, jan. 2006. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/42553/41316>. Acesso em: 25 jan. 2020.

WILSON, R. J. Training for Justice: The Global Reach of Clinical Legal Education. *Penn State International Law Review*, v. 22, n. 3, p. 421-431, 2004.

WIZNER, S. The Law School Clinic: Legal Education in the Interests of Justice. *Fordham Law Review*, v. 70, n. 5, p. 1931-1933, 2002.



# 5. IMPROVISAÇÃO APLICADA: criatividade e coletividade como chave para abordar a Educação nos Estados Unidos, no Canadá e no Brasil

*Mariana Lima Muniz*

Este capítulo analisa como a Improvisação Aplicada (IA) pode contribuir com a Educação, especialmente em escolas de ensino fundamental e médio. Introduzimos a Improvisação Aplicada como um conceito e campo de pesquisa e discutimos as melhorias que ela pode prover como um instrumento para professores que trabalham com crianças e adolescentes. Também introduzimos o trabalho em improvisação teatral de três referências importantes nos Estados Unidos, no Canadá e no Brasil: Viola Spolin, Keith Johnstone e Augusto Boal, respectivamente. Por suas metodologias, é possível criar um contexto cultural na Educação que responde a alguns dos desafios com os quais professores devem lidar em suas rotinas na escola. Como consideração final, discutimos como ensinar professores baseando-se

em técnicas de Improvisação Aplicada, cruzando-as e destacando a criatividade e a coletividade como chaves para abordar a Educação.

## **Improvisação teatral: uma breve recapitulação histórica**

Improvisação é um campo de pesquisa importante no processo criativo do teatro. Historicamente falando, é possível encontrar improvisação no teatro desde quando ele emergiu na sociedade ocidental, no século V a.C., com os mímicos gregos, que costumavam improvisar pequenas cenas silenciosas de comédia. Outra referência histórica importante é a *Commedia dell'arte* nos séculos XV e XVI na Itália, quando atores improvisavam suas falas e ações baseando-se em roteiros curtos, chamados *canovaccio*.

Quando a literatura dramática se tornou o centro do teatro entre o século XVI e o fim do XIX, a improvisação foi deslocada e, finalmente, achou seu lugar nas ruas dos mercados do lado de fora de teatros europeus. Palhaços, mímicos, artistas de circo, entre outros, continuaram a tradição do teatro improvisado. Não obstante, foram relegados a um plano secundário como forma menor de arte.

Com todas as transformações na sociedade e na arte durante a transição do século XIX ao XX, diretores cruciais como Konstantine Stanislavski na Rússia e Jacques Copeau na França reestabeleceram a improvisação como uma importante forma da arte teatral. Eles valorizaram a arte da atuação, elevando-a ao mesmo nível do texto dramático. Desde então, a improvisação tem sido uma forma de abordar o teatro em três diferentes categorias, como propusemos em Muniz (2015):

- Como uma ferramenta para treinar atores em conservatórios e escolas de atuação (desde o final do século XIX);

- Como uma ferramenta para criar cenas e dramaturgias coletivas que ainda serão escritas (séculos XX e XXI);
- Como uma ferramenta para improvisar em frente ao público sem um roteiro prévio (a partir da segunda metade do século XX).

Dentre essas três categorias podemos encontrar o mesmo objetivo, que tem sido parte da improvisação no teatro desde sua origem no Ocidente: um desejo de criar a partir do ofício dos atores, seus corpos, suas origens culturais e criatividade. Todos os períodos históricos ocidentais nos quais a improvisação foi uma forma de arte conhecida coincidem com atores se juntando em companhias teatrais e trabalhando como coletivos profissionalmente. Improvisação, portanto, é uma forma de arte que requer saber como trabalhar coletivamente e, ao mesmo tempo, como desenvolver a própria voz. Lidar com este paradoxo é uma questão importante que o teatro improvisado pode ensinar a outras áreas do conhecimento humano.

## **Improvisação Aplicada: uma forma de abordar campos diversos**

Vivemos em um mundo complexo com muitos desafios. Portanto, é crucial enfrentar esses desafios de uma forma complexa e não seccionada de ver a realidade. Por muitos séculos, o conhecimento humano tem sido separado em diferentes campos como se a experiência da realidade pudesse ser compartimentada. É claro que essa separação do conhecimento humano tem papel importante no desenvolvimento de cada um desses campos. Porém, para responder aos desafios do século XXI, tem se salientado que a forma compartimentada de pensar não é suficiente na maioria das vezes. De acordo com Edgar Morin, sociólogo e filósofo francês:

Esse problema universal confronta a *educação para o futuro*, porque há uma inadequação ainda mais ampla, profunda e séria entre, de um lado, a divisão desconectada, o conhecimento compartimentado e, de outro lado, as realidades e problemas cada vez mais multidisciplinares, multidimensionais, transnacionais, globais e planetários. (MORIN, 2011, p. 33).

A escola pode ser considerada como um microcosmo da sociedade porque absorve os problemas e esperanças da comunidade envolvida e tem que lidar com o passado (representado por professores e outros agentes escolares) e o futuro (representado pelos alunos) em um presente cheio de incertezas. O conflito entre diferentes gerações na escola e as expectativas diversas sobre o papel central da Educação são refletidos em políticas públicas e planos curriculares. Mesmo que as políticas públicas e os planos curriculares possam, às vezes, ser alinhados com uma forma complexa e interdisciplinar de lidar com o processo de aprendizagem, temos na escola professores e pais que foram criados e educados em um mundo completamente diferente.

Portanto, como lidar com esse *gap* geracional? Como ensinar professores a fluir em um mundo de incerteza, complexidade e caos? O Teatro Improvisado tem algumas respostas para isso porque atores, quando estão improvisando, fluem sobre o caos e acham seus caminhos para fazerem sentido criativamente e coletivamente. Eles navegam pelo caos e pela incerteza sem medo, com confiança neles próprios e, principalmente, em seus parceiros de cena e no público. McDermont e Lee Simpson, que são parceiros no *Improbable*, uma das mais influentes companhias de teatro improvisado no Reino Unido, escreveram:

A vida é cheia de incertezas e cada dia nosso mundo se torna ainda mais complicado e caótico. A solução não é uma tentativa de domesticar o caos. A resposta é achar formas mais robustas e fluidas de interagir

com o caos, que é mero fato da vida. A chamada é para se tornar pilotos de onda, como Harisson Owen, criador do OST, descreve os líderes que sabem como confiar no fluxo da natureza e tirar vantagem de suas energias emergentes. A chamada é para improvisar porque a prática da improvisação é uma prática de permitir. Você não aplica a improvisação, ela simplesmente se aplica. (MCDERMONT; SIMPSON, 2018, p. 15).

A Improvisação Aplicada é uma forma de se abordar desafios em vários campos, o que é similar a como improvisadores lidam com uma cena improvisada em frente à plateia. O que é curioso sobre improvisação é que ela não é diferente de o que fazemos todo o tempo na vida. A vida não tem roteiro e estamos constantemente lidando com isso, improvisando na maior parte do tempo. Mesmo que você possa e deva se preparar para um novo emprego, ou para o nascimento de seu primeiro filho, quando acontece você deve lidar da melhor forma que puder. Estamos aprendendo a viver todo dia. Aprendemos avaliando nossas respostas a cada desafio e os resultados delas. Portanto, tendemos a aprender mais de experiências falhas que de sucessos. Quando falhamos, mantemos um registro da situação em nossas mentes e tentamos descobrir como poderíamos fazer diferente e se essa diferença mudaria o resultado. Em *Don't Prepare, Just Show Up*, Patricia Ryan Madson, professora em Stanford, nos Estados Unidos, discute a ligação entre a vida e a improvisação:

A vida é uma improvisação e, se formos sortudos, longa. Ela pode acabar inesperadamente e, para alguns, muito cedo. [...] Estudantes que acreditavam que algo faltava em suas vidas se inscreveram em minhas aulas porque pensavam que a improvisação poderia ter uma resposta (mesmo enquanto duvidavam de suas habilidades para improvisar). Eles imaginavam os improvisadores como parte de um ciclo interno de talento, dotados de habilidades mágicas ou sagacidade e charme especiais. [...] Um bom improvisador é alguém desperto, não inteiramente

focado em si, e movido por um desejo de fazer algo útil e dar algo em troca e que atua por esse impulso. (MADSON, 2005, p. 15).

Sobre o medo do fracasso, que faz a maioria dos estudantes terem medo de iniciar qualquer coisa sem a confiança de que o resultado será positivo, Madson responde: “Como improvisadores descobrimos que não precisamos dessa garantia irreal para começar. O único fracasso real é não fazer nada.” (MADSON, 2005, p. 17).

Na Educação, um campo no qual a avaliação parece ser tão importante para professores, estudantes e políticas públicas, lidar com o fracasso como parte do processo de aprendizagem é crucial. Caso contrário, pode-se ter estudantes que não fazem nada porque têm medo de fracassar. A improvisação aplicada é uma forma de ensinar professores a lidarem com o fracasso, de seus alunos e deles próprios, de uma forma mais graciosa. Ela ensina criando um ambiente no qual o fracasso não é só permitido, mas desejado. Há diversos jogos de improvisação que são planejados para fazerem os jogadores fracassarem. Fazê-los repetidamente pode mudar a forma como se vê o fracasso. Nesses jogos, que descrevemos em nosso Caderno de Exercícios no final deste capítulo (Anexo 1), jogadores fracassam repetidamente, mas o jogo continua justamente por causa de seus fracassos. Então, se eles não falharem nenhuma vez, o jogo se tornaria chato para todos. Isso cria um ambiente de felicidade quando a falha ocorre, permitindo aos alunos que falharam a serem celebrados por isso. Pode soar absurdo, mas é o cerne do trabalho de Improvisação Aplicada na Educação: mudando a forma que interagimos um com o outro, criando um ambiente solidário que nos permite falhar e continuar tentando. Não é disso que se trata a vida? Se sim, por que deveria ser diferente nas escolas? Os estudantes devem estudar não apenas conteúdos, mas abordagens diferentes para a complexidade da forma de vida do século XXI.

Para Machado (2011), professor titular na Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo, a forma como avaliamos estudantes é conectada à forma como pensamos o conhecimento e a inteligência em si.

As relações próximas entre Epistemologia e Didática são naturais e imediatas: a forma que pensamos sobre o conhecimento influencia diretamente nas ações de ensino como organizar currículos, escolher materiais de ensino, planejar atividades, avaliar resultados, etc. [...] A ação de avaliar é limitada quando focada apenas na intenção de medição, como se tentássemos, com um pedaço de pau, detectar o nível de enchimento de um balde, e é enriquecida quando se incorpora a ideia de conhecimento tácito inspirada pela imagem do iceberg, que representa o fato básico de que cada um de nós sabe muito mais do que o que podemos afirmar. (MACHADO, 2011, p. 7-8).

Às vezes, estudantes podem não ser aptos a mostrar o que sabem porque têm medo de se expor a diferentes tipos de avaliação. Não apenas a prova em si, mas a avaliação subjacente por professores, colegas, pais e, principalmente, por eles próprios. Quebrar essa barreira social, emocional e psicológica deve ser um dos desafios educacionais mais complexos e importantes, que requer uma abordagem interdisciplinar. É importante enfatizar que a Improvisação Aplicada não pretende ser uma resposta para todos esses problemas de forma messiânica. Com este capítulo, pretendemos introduzir uma ferramenta teatral para lidar com esses desafios com os estudantes e, claro, os campos da Psicologia e Pedagogia também têm muito a colaborar com isso.

Portanto, na Improvisação Aplicada o teatro não é um conteúdo por si, mas uma ferramenta para desenvolver diferentes habilidades e competências. Significa que se pode aplicar a improvisação, que vem do teatro como campo do conhecimento, para diferentes temas como matemática, ensino de línguas nativa

e estrangeiras, resolução de conflitos, habilidades de comunicação e muitos outros. Dudeck e McClure, autores e pesquisadores norte-americanos no campo da Improvisação Aplicada, dizem:

A Improvisação Aplicada é o termo-guarda-chuva amplamente utilizado para denotar a aplicação de improvisação teatral (teorias, princípios, jogos, técnicas e exercícios) para além de espaços teatrais para promover o crescimento e/ou desenvolvimento de estruturas flexíveis, novas mentalidades, e um alcance de habilidades inter e intrapessoais requeridas no mundo VICA (volátil, incerto, complexo e ambíguo) de hoje. (DUDECK; MCCLURE, 2018, p. 1).

Introduziremos três diferentes experiências com teatro improvisado que são referências cruciais para entender como a Improvisação Aplicada funciona no campo educacional hoje em dia: Viola Spolin (1906-1994), professora de teatro norte-americana; Keith Johnstone (1933), escritor e professor de teatro britânico que vive e trabalha no Canadá desde os anos de 1970; e Augusto Boal (1931-2009), escritor e professor de teatro brasileiro. Os três têm influenciado o teatro ocidental durante as últimas seis décadas, e o fizeram por meio da improvisação. Seus trabalhos representam uma abordagem para mudar a realidade das pessoas num sentido social, desenvolvendo habilidades inter e intrapessoais para lidar com nosso mundo complexo.

## **Viola Spolin: uma experiência nos Estados Unidos**

Viola Spolin foi uma professora de teatro norte-americana que fez um trabalho revolucionário com crianças e adolescentes, e desenvolveu uma série de jogos de teatro que compõem uma das referências mais importantes do teatro improvisado no mundo. Ela começou a desenvolver seu trabalho em 1940, em



Chicago, inspirada por seu contato com Neva Boyd, socióloga da Northwestern University que foi pioneira no uso de jogos populares em grupo para crianças na Educação na Escola de Treinamento Recreacional da Hull House.

Convidada por Neva Boyd, Spolin foi a coordenadora do Projeto Recreacional da Administração de Progresso de Trabalho (APT) durante o New Deal<sup>1</sup> de Roosevelt em 1938. A Hull House foi um centro comunitário fundado em Chicago por Jane Adams nos anos de 1920. Naquele tempo, era dedicada a trabalhar para a população imigrante em Chicago. Viola percebeu, enquanto liderava a APT, que precisava desenvolver uma técnica teatral que fosse fácil de entender e pudesse superar barreiras culturais, sociais e étnicas. Isso foi o início de sua metodologia de improvisação, que inspirou muitas outras: os Jogos Teatrais.

Spolin baseou sua metodologia em jogos populares que aprendeu de Boyd. Trabalhando juntas, elas perceberam que teatro e jogos são similares de diversas formas. Neva Boyd escreveu: “Assim como em uma boa peça, o jogo elimina a irrelevância e traz eventos em uma sequência, tão concentrados e simplificados que condensa em tempo e em espaço a essência de uma experiência complexa e longa.” (BOYD *apud* MUNIZ, 2015, p. 124).

Portanto, os Jogos Teatrais de Spolin são centrados num ponto focal: resolver problemas de forma inesperada e imprevisível. Como na maioria dos jogos em grupo, em que os jogadores têm que trabalhar juntos e achar um jeito de resolver um problema específico, no teatro os atores também precisam fazê-lo. O problema é que, no palco, estudantes de teatro enfrentam muitos problemas que surgem ao mesmo tempo, então eles, normalmente, não sabem como lidar com essa profusão de problemas simultâneos. É uma situação caótica e, se não se perceber qual o problema central, o foco, é quase impossível resolver a cena. Ao ensinar teatro para crianças e adolescentes, Spolin criou uma

<sup>1</sup> O presidente Franklin D. Roosevelt implementou uma série de projetos de trabalho públicos, reformas e regulações financeiras como resposta para as necessidades de recuperação da Grande Depressão, entre 1933 e 1939.

forma de manter os “olhos na bola”, ou, em outras palavras, de manter uma ação coletiva focada em um problema, agindo como um time. Por meio de jogos, Spolin ensinava habilidades teatrais como construir uma personagem, improvisar um texto e manipular objetos e adereços usando apenas o corpo e a imaginação do público.

Ela começou com uma situação teatral aplicada – ensinando teatro para crianças e adolescentes em centros comunitários para ajudá-los a resolver problemas sociais, inter e intrapessoais – e criou uma metodologia que produziu uma mudança profunda na forma que praticamos improvisação desde então. Ela fundou a The Young Actors Company em 1946, em Los Angeles, e suas técnicas foram incorporadas por companhias de teatro profissionais como forma de atualizar suas performances. Seu filho Paul Sills (1927-2008) continuou seu trabalho e fundou um dos grupos de teatro de improviso mais populares nos Estados Unidos, The Second City, que é um influenciador crucial na comédia das indústrias de televisão e cinema norte-americanas no século XXI. Explicando um dos jogos teatrais mais famosos, *Given and Taken* (“dado e tomado”, em livre tradução), Bernard Sahlins, professor da The Second City, escreveu:

Tomamos o foco fisicamente, com movimento, com som, com energia, e com uma presença aumentada. Damos foco com nossa atenção, pela escuta, por contato visual, com gestos (apontar), e verbalmente (perguntando algo a alguém, chamando alguém pelo nome). Para usar a metáfora óbvia, passamos foco como no basquete, só que sem time adversário. Como num jogo, permanecemos alertas, prontos para tomar o foco quando é passado para nós, atentos a quando o foco está aberto e quando não está. (SAHLINS, 2004, p. 17).

O trabalho de Spolin tem influenciado várias companhias de teatro de comédia e improvisação nos Estados Unidos. No Brasil, seu livro *Improvisação e teatro* foi traduzido para o português

nos anos de 1970 por Ingrid Koudela, professora da Universidade de São Paulo. O livro de Viola teve grande impacto na academia brasileira e na forma de pensarmos sobre como ensinar teatro na escola. Os Jogos Teatrais ainda são parte da formação em várias graduações em Teatro no Brasil, e é a técnica mais citada em Improvisação Aplicada. É tão presente que, às vezes, algumas pesquisas acadêmicas se referem aos Jogos Teatrais como se fosse sinônimo para improvisação no teatro. Portanto, é importante expandir o uso da Improvisação Aplicada na Educação para além da metodologia de Viola, ainda que reconhecendo seu papel crucial no desenvolvimento desse campo.

## **Keith Johnstone: do Reino Unido para o Canadá**

Keith Johnstone nasceu em Devon, Reino Unido. Ele trabalhou como professor de artes no ensino fundamental por alguns anos e começou a se questionar sobre alguns métodos de ensino por lá. Quando começou a trabalhar no Royal Court Theatre, coordenando o novo programa para dramaturgos, Johnstone percebeu que, assim como algumas crianças que costumava ensinar, a maioria de seus colaboradores no Royal Court estavam passando por um bloqueio criativo.

Para ajudá-los a superar isso, ele começou a criar alguns jogos para desenvolver habilidades de imaginação e contação de histórias. É interessante perceber que, assim como Viola, Keith achou nos jogos a forma de lidar com os problemas criativos de seus dramaturgos. Esses jogos se tornaram tão divertidos de ver e tão inovadores que eles quiseram mostrá-los para uma plateia. Na biografia crítica de Keith Johnstone, Dudeck escreveu:

Em 1957, Devine<sup>2</sup> implementou as “produções de Noites de Domingo sem cenário”, um programa que permitiria à companhia apresentar

<sup>2</sup> George Devine (Reino Unido, 1910-1966) era o diretor do Royal Court Theatre na época.

peças novas, muitas vezes mais arriscadas considerando a temporada principal. Devine declarou abertamente que os escritores do RCT tinham o “direito de falhar”, [...] e as produções de Noites de Domingo criaram um espaço onde dramaturgos poderiam falhar (ou serem bem sucedidos) sem repercussões financeiras massivas. [...] Para Keith, as Noites de Domingo eram aulas de teatro improvisado apresentadas para um público, que na maior parte entendia a natureza do processo. (DUDECK, 2013, p. 36-37)

Nos anos de 1970, Johnstone começou a colaborar com a University of Calgary (UofC) no Canadá como professor visitante. Em 1976, mudou-se definitivamente para o Canadá e a UofC lhe ofereceu uma cadeira como professor. Em Calgary ele fundou, com alguns de seus estudantes da universidade, The Loose Moose, uma companhia de teatro improvisado canadense, que se mantém ativa, mesmo que Johnstone não mais trabalhe nela.

O direito de fracassar é um dos conceitos mais importantes do Sistema Impro<sup>3</sup> de Johnstone. Se considerarmos que tendemos a aprender mais quando fracassamos do que quando somos bem-sucedidos, o processo de aprendizagem deveria manter o fracasso como parte importante e não como algo que estudantes precisam evitar a qualquer custo. Quando alguém evita o fracasso, geralmente também evita o risco e, conseqüentemente, a inovação. De acordo com o International Theatre Sports, uma associação internacional de grupos e indivíduos do teatro que compartilham uma paixão pelo trabalho de Keith Johnstone:

O risco, para muitos de nós, é um degrau na direção do fracasso vergonhoso. É normal nos protegermos de julgamentos e estresse. Proteger-nos do fracasso é comum na vida cotidiana, mas a mesma

---

<sup>3</sup> Dudeck (2013) define o trabalho de Johnstone como um sistema porque todo jogo é conectado e deve-se ter toda a experiência de sua abordagem em improvisação para entender a filosofia por trás dele. Chama-se Sistema Impro pelo uso comum dessa abreviatura ao se falar do teatro improvisado desenvolvido por ele.

autoproteção usada no palco leva a uma autocensura e à remoção do risco. Minimizamos as chances de fracasso por fazer escolhas fracas ou por não nos arriscarmos. (ITI, 2019, p. 15).

Como para Spolin, o trabalho em equipe é muito importante para Keith. Devemos criar um espaço seguro e solidário para aliviar a pressão do sucesso dos estudantes e permitir que eles falhem, graciosamente. Como professores, deveríamos criar camadas de apoio, agir em benefício dos estudantes e apontar o que eles podem estar errando no processo. É importante compartilhar o controle da situação de aprendizagem com os estudantes para que eles possam ser empoderados por ele. Dessa forma, eles irão querer estar presentes, honestamente, no momento, melhorando suas espontaneidades e liberando sua criatividade e imaginação.

Pessoas diferentes de contextos culturais diversos trabalharam com a espontaneidade e criatividade por meio da improvisação na segunda metade do século XX. Seus trabalhos, mesmo que não haja indícios de que eles tenham se encontrado ou trabalhado juntos, têm grande correspondência e ajudaram no desenvolvimento da improvisação no teatro e da Improvisação Aplicada no século XXI. Como parte dessa conjuntura, introduziremos o Teatro do Oprimido, por meio da abordagem de improvisação, de Augusto Boal. Depois, o contextualizaremos na Educação e explicaremos como ele pode beneficiar o treinamento de professores independentemente da matéria que ensinam.

## **Augusto Boal: uma abordagem brasileira**

Augusto Boal nasceu no Rio de Janeiro em 1931. Foi aos Estados Unidos para estudar dramaturgia com John Gassner (1903-1967), na Columbia University. Em 1956, retornou ao Brasil e foi contratado como diretor pelo Teatro de Arena, a mais importante

companhia do teatro moderno brasileiro. No Arena, Boal experimentou o Teatro Épico baseado nas ideias de Berthold Brecht (Alemanha, 1898-1956). Durante a ditadura militar no Brasil (1964-1985), ele foi exilado em 1971 e viveu na Argentina, no Peru, em Portugal e na França até 1984, quando a anistia foi aprovada e lhe foi permitido voltar a seu país. No exílio, principalmente enquanto no Peru, ele desenvolveu muitas técnicas para trabalhar com atores e não-atores baseadas em jogos de diferentes contextos populares na América Latina. Seu trabalho se tornou muito famoso na Europa e nas Américas nos anos de 1970 e ele o chamou de Teatro do Oprimido, uma série de jogos desenhados para dar voz ao povo no teatro e na sociedade. Suas propostas foram profundamente influenciadas por Paulo Freire (1921-1997), educador brasileiro que desenvolveu uma metodologia para ensinar adultos a ler e escrever contextualizando o que aprendiam com suas realidades. A filosofia de Freire foi chamada nos anos de 1960 de Pedagogia do Oprimido. Em seus últimos trabalhos, nos anos de 1990, ele a chamava de Pedagogia da Esperança.

O Teatro do Oprimido de Boal aborda a improvisação como um caminho para quebrar barreiras entre atores e público. No palco, o público pode ver como a cena é construída e, portanto, pode intervir para mudar o que pensa que não está certo. Por meio da improvisação, os coringas<sup>4</sup> – atores que podem atuar em qualquer papel no Teatro do Oprimido – são colocados pelo público numa situação específica que é importante para aquela comunidade que assiste à cena. Eles começavam a improvisar e, a qualquer momento em que alguém no público tivesse uma sugestão a fazer ou algo a corrigir no comportamento das personagens no palco, Boal pedia a esse espectador ou espectadora para tomar o lugar do ator e atuar como eles queriam ver. Além

---

<sup>4</sup> Palavra específica usada por Boal para se referir aos atores que lideram os shows do Teatro do Oprimido por interagirem com o público e atuarem em qualquer papel.

de muitas outras técnicas, a improvisação permitia uma mudança na realidade do palco. Da mesma forma, o Teatro do Oprimido quer mostrar às pessoas que a própria realidade pode ser transformada e que a improvisação no palco pode ser uma boa forma de ensaiar a transformação que elas querem ver no dia a dia. Boal escreveu: “Para entender essa poesia do oprimido é necessário levar em consideração seu objetivo principal: mudar as pessoas, o público, um ser passivo no fenômeno teatral, em sujeito, em ator, em alguém que muda a ação dentro da trama.” (BOAL *apud* MUNIZ, 2015, p. 92).

Quando morou em Paris, nos anos de 1970, Boal observou que a opressão, na França, não vinha de um ambiente social, mas de uma condição psicológica e individual. Diferentemente da América Latina, onde pessoas viviam ditaduras e pobreza extrema ao mesmo tempo, na França os indivíduos tinham liberdade social, mas, ainda assim, parecia a Boal que eram oprimidos por si próprios e por aquilo que outras pessoas achavam deles. Ele chamou esse tipo individual de opressão de “o tira na cabeça”.

É o mesmo senso de autocensura que Johnstone falava quando queria liberar a imaginação e a criatividade ao estimular estudantes a cometerem erros e falharem. Se pensarmos no foco de Viola, a ideia de “manter o olho na bola” é uma forma de derrotar esse “tira na cabeça”. Se se está focado numa solução coletiva e se o fracasso é parte natural do processo, isso pode estimular reações e ideias espontâneas, o que pode resultar em algum tipo de inovação. E, caso isso não ocorra, é preciso continuar tentando, aprendendo com os próprios fracassos e confiando nas habilidades do coletivo. Soa como uma boa descrição de ambiente de sala de aula, não? É isso que a Improvisação Aplicada tenta trazer à mesa ao abordar a Educação.

## Como a improvisação pode ser aplicada na Educação?

O ensino é um ato criativo, ou deveria ser. Se entendemos o conhecimento como uma rede que inclui o professor, o estudante e o ambiente (MACHADO, 2011), é simples perceber que a Educação é um campo VICA (volátil, incerto, complexo e ambíguo). Para navegar nesse contexto VICA, professores devem desenvolver uma forma de improvisar enquanto mantêm certo montante de estrutura. É realmente parecido com o que atores fazem no palco. E esse balanço contínuo entre estrutura e improvisação é com o que o ensino criativo deve parecer. De acordo com Keith Sawyer, psicólogo americano da University of North Carolina em Chapel Hill:

Aceitamos a necessidade de estruturas na sala de aula; pesquisas em *expertise* de professores mostram que um bom ensino envolve elementos estruturantes. Professores são raramente permitidos a fazerem o que quer que queiram, mesmo em escolas comprometidas com o construtivismo e a aprendizagem criativa. O desafio para todo professor e toda escola é achar o equilíbrio entre criatividade e estrutura que irá otimizar a aprendizagem dos estudantes. Um bom ensino envolve muitos elementos estruturantes, e ao mesmo tempo requer o brilhantismo da improvisação. Equilibrar estruturas e improvisação é a essência da arte de ensinar. (SAWYER, 2011, p. 2).

Para ensinar professores a equilibrar estrutura e improvisação é necessário libertá-los do medo do fracasso. É impossível improvisar numa cultura que te punirá se o resultado não for o esperado. Ao mesmo tempo, é impossível aceitar os riscos e realmente inovar nesse tipo de ambiente. Portanto, a escola deve prover um espaço seguro para professores e alunos trabalharem novas ideias e explorarem. Se professores são constrangidos por numerosas regras e têm medo de perder o emprego se não



acertarem de primeira, provavelmente eles vão fazer apenas o que todos estão fazendo, porque é seguro. Nessa situação, como podemos esperar que estudantes sejam criativos e colaborem numa nova ideia ou projeto mais arriscados? Como podemos esperar que eles inovem se a escola não inova com eles?

O princípio da aceitação do fracasso, como parte de um processo de aprendizagem contínuo, é uma diretiva que deveria ser essencial para todos os agentes da escola: diretores, professores, estudantes e outros trabalhadores. Da mesma forma, um estudante não arriscaria fracassar se não visse seu professor fracassando e continuando a tentar. Se o currículo nacional é restritamente estruturado, é quase impossível inovar. De acordo com Sawyer:

O melhor ensino é a improvisação estruturada porque sempre ocorre dentro de estruturas amplas [...] Professores *experts* usam rotinas e estruturas de atividade mais que professores novatos, mas eles são capazes de invocar e aplicar essas rotinas de forma criativa, improvisada [...] Muitos pesquisadores notaram que a interação mais efetiva em sala de aula equilibra estruturas e roteiro com flexibilidade e improvisação. [...] Professores efetivos agem como diretores (de teatro), orquestrando experiências de aprendizagem; seus estudantes participam em uma improvisação coletiva, guiados por e com o professor. (SAWYER, 2011, p. 3).

Não há maneiras fáceis de se responder ao desafio educacional do século XXI porque ele é um campo complexo, volátil, caótico e incerto. Mas, exatamente por isso, deveríamos tentar abordar essas ideias no currículo e introduzir um espaço para a improvisação como estrutura. Se a escola é aberta para a inovação e é consciente da possibilidade de falhas inerentes a esse processo, professores podem ser criativos e trabalhar coletivamente, o que poderá possibilitar uma abordagem interdisciplinar, tão crucial para enfrentar os problemas complexos deste século.

Muitas escolas no Brasil, nos Estados Unidos e no Canadá estão fazendo isso e os resultados são muito positivos. Além de mencionar as boas práticas desses países, gostaríamos de enfatizar que a Educação deve ser criativa e, portanto, precisa abarcar o risco, a exploração e a improvisação, equilibrando-os com estruturas e rotinas.

## Referências

DUDECK, T. *Keith Johnstone: A Critical Biography*. London: Bloomsbury Methuen Drama, 2013.

DUDECK, T.; MCCLURE, C. (org.). *Applied Improvisation: Leading, Collaborating, and Creating Beyond the Theatre*. London: Bloomsbury Methuen Drama, 2018.

ITI – International Theatre Sports Institute. *A Guide to Keith Johnstone's Maestro Impro*. Calgary: ITI, 2019.

MACHADO, N. J. *Epistemologia e didática: as concepções do conhecimento e inteligência e a prática docente*. São Paulo: Cortez Editora, 2011.

MADSON, P. R. *Improv Wisdom: Don't Prepare, Just Show Up*. New York: Bell Tower, 2005.

MCDERMOTT, P.; SIMPSON, L. Foreword. In: DUDECK, T.; MCCLURE, C. (org.). *Applied Improvisation: Leading, Collaborating, and Creating Beyond the Theatre*. London: Bloomsbury Methuen Drama, 2018.

MORIN, E. *Os sete saberes necessários à educação do futuro*. São Paulo: Editora Cortez, 2011.

MUNIZ, M. L. *Improvisação como espetáculo: processo de criação e metodologias de treinamento do ator-improvisador*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2015.

SAHLINS, B. Where We Came From: A Very Brief History of Revue. In: LIBERA, A. (org.). *The Second City Almanac of Improvisation*. Evanston, Illinois: Northwestern University Press, 2004.

SAWYER, K. (org.). *Structure and Improvisation in Creative Teaching*. Cambridge: Cambridge University Press, 2011.

SPOLIN, V. *Jogos teatrais: o fichário de Viola Spolin*. São Paulo: Perspectiva, 2001.

## **Anexo 1 - Caderno de Exercícios**

Apresentaremos alguns jogos como exemplificação de como a Improvisação Aplicada pode ser usada como ferramenta no ensino de professores para lidarem com o equilíbrio entre estrutura e improvisação, para serem espontâneos e destemidos, e para trabalharem coletivamente de forma criativa. Esses jogos não pretendem responder a todas as questões e problemas mencionados previamente no capítulo. Eles pretendem, não obstante, prover uma experiência de níveis inter e intrapessoal que pode mudar um pouco a forma como as pessoas exploram a criatividade e a inovação. Ressaltamos, no entanto, a importância da leitura de livros de Spolin, Johnstone e Boal para ter uma compreensão completa desse tema num contexto mais amplo.

### **Hipnotismo colombiano (conexão)**

O jogo do hipnotismo colombiano de Boal foi desenvolvido na Colômbia e veio de um jogo popular local. Pode-se atingir várias experiências com esse jogo, mas gostaríamos de realçar a abordagem para a conexão coletiva e construção de equipe. Apresentamos como um aquecimento para trabalhar com grupos de estudantes que não se conhecem tão bem. É uma ótima dinâmica de quebra de gelo para explorar.

Você precisará de um espaço amplo e sem móveis. Comece pedindo para os estudantes formarem pares. Em pares, o estudante A colocará sua mão a aproximadamente 20 centímetros da face do estudante B. O estudante B tem que seguir a mão do estudante A tentando manter a mesma distância do início, como se estivesse sendo hipnotizado. O estudante A precisa ser cuidadoso com seus próprios movimentos, permitindo que o estudante

B os siga e, ao mesmo tempo, mantendo o jogo interessante para ambos. O professor bate palma para os estudantes saberem que é hora de trocar de papel.

Se há um número ímpar de estudantes, você pode fazer um grupo de três. Nesse caso, o estudante A liderará os dois outros estudantes, um com cada mão. O estudante liderando o movimento deve estar atento a ambos os seguidores e manter o jogo seguro e divertido.

### **Aumentando a dificuldade**

Você pode dividir a sala em grupos de cinco. Um estudante será o líder e os outros devem seguir uma mão ou um pé. Você pode bater palma para trocar os papéis e fazer todos os estudantes experimentarem liderar e seguir, o que é uma boa habilidade a se desenvolver quando se está trabalhando em equipe.

### **Nomes de super-heróis (fracasso)**

Esse jogo foi ensinado por Theresa Dudeck na Universidade Federal de Minas Gerais, em 2019, durante uma cátedra da Fulbright, e é uma boa forma de ensinar estudantes a fracassarem e se divertirem com isso.

Você precisará de um espaço amplo e sem móveis. Separe os estudantes em grupos de seis a oito pessoas. Todos os grupos estão jogando o mesmo jogo ao mesmo tempo na sala. Então, você pode precisar usar todo o espaço que tem para colocá-los em círculos. Em cada grupo, todos os estudantes devem criar um nome de super-herói para si próprios e dizê-lo para seus parceiros de grupo uma única vez seguindo o sentido horário do círculo. Em seguida, o estudante A começará a repetir os nomes dos super-heróis dos outros estudantes e, quando errar um nome ou esquecer, todos os estudantes irão aplaudir e torcer por ele. Então, o estudante B tentará fazer o mesmo seguindo sempre o sentido horário do círculo. Eventualmente, eles aprenderão

todos os nomes dos super-heróis a partir das falhas das pessoas que tentaram antes. Quando acontecer, peça aos alunos para se reagruparem em grupos diferentes e comecem de novo.

É uma oportunidade única para ser aclamado ao cometer um erro. É quase impossível que todos lembrem todos os nomes, então o fracasso é inevitável. Ao mesmo tempo, você não pode aprender os nomes se seus colegas não falharem antes de você. Ao jogar esse jogo, você estará apto a liberar todo o estresse de um ambiente competitivo e não colaborativo na sala de aula. É uma forma de saudarmos nossos próprios erros e de sermos aceitos pelo grupo independente de qualquer coisa.

### **Aumentando a dificuldade**

Se os estudantes estiverem indo bem, tente fazer o jogo com um grupo grande de 15 pessoas ou mais. Quando você adiciona novas pessoas ao círculo, o jogo se torna cada vez mais arriscado e divertido. Faça-o repetidamente enquanto os estudantes parecerem estar se divertindo. Spolin costumava dizer que, quando estudantes pedem para jogar um jogo de novo e de novo, é porque há algo sobre o jogo que eles precisam aprender, mesmo que na maioria dos casos eles não saibam disso.

### **Sou uma árvore (correndo riscos, tornando a cena física)**

Esse jogo também foi ensinado por Theresa Dudeck na Universidade Federal de Minas Gerais, em 2019, durante uma cátedra da Fulbright, e é uma boa forma de ensinar estudantes a correrem riscos e fazerem da improvisação algo mais físico e menos verbal.

Você precisará de um espaço amplo e sem móveis. Coloque todos os estudantes em um grande círculo. O estudante A começará indo ao centro enquanto representa uma árvore com seu corpo e depois congelando. Quando feito isso, ele falará alto: Sou

uma árvore! Então o estudante B entra em cena representando uma maçã, congelando e dizendo: Sou uma maçã. O estudante C deve entrar em cena representando uma cobra e dizer: Sou uma cobra. Use esse exemplo para ensiná-los a dinâmica do jogo. Quando toda a imagem estiver pronta, você pode bater palma e o estudante A deve escolher quem sairá de cena com ele, seja o estudante B ou C. Por exemplo: o estudante A diz: Eu fico com a maçã (estudante B). Então, a árvore (estudante A) e a maçã (estudante B) deixam a cena e a cobra (estudante C) diz: Sou uma cobra.

Para o jogo continuar, outro estudante (estudante D) deve ir ao centro e representar um objeto ou personagem para se juntar à cobra. Feito isso, um terceiro estudante (estudante E) fará o mesmo. Então, você terá outra imagem. Faça a mesma dinâmica enquanto os estudantes parecerem estar gostando do jogo. Nessa primeira etapa, o objetivo é que os estudantes criem diferentes imagens congeladas de forma rápida e fluida, adaptando-se ao objeto ou personagem que restou no círculo da cena anterior.

### **Aumentando a dificuldade**

Quando os estudantes tiverem se apropriado da primeira dinâmica, você pode adicionar um desafio extra. De forma aleatória, você pode bater palma duas vezes e os três estudantes da imagem começarão a atuar numa cena. Pode ser uma cena muito curta, e você pode terminá-la ao bater palma outra vez. Quando a cena termina, eles devem se congelar de novo e o primeiro deve escolher quem sairá de cena com ele. Não transforme em cena todas as imagens. Espere o momento certo, quando houver uma imagem inspiradora no centro do círculo, e surpreenda-os ao pedir para iniciarem a cena.

# 6. INTERNACIONALIZAÇÃO DE INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR NO BRASIL E NA AMÉRICA DO NORTE: implicações e desafios para o ensino de idiomas

*Climene F. Brito Arruda  
Deise Prina Dutra  
Bárbara Malveira Orfanò  
Leonardo Pereira Nunes*

## Introdução

A educação internacional e o fenômeno conhecido como internacionalização<sup>1</sup> do ensino superior podem ser interpretados como um produto ou uma resposta à globalização<sup>2</sup> (BECK, 2012).

---

<sup>1</sup> Knight (1993) apresentou uma visão de internacionalização orientada para o processo, definida como “o processo de integração da dimensão internacional nas funções de ensino, pesquisa e extensão de uma instituição de ensino superior”.

<sup>2</sup> A globalização é definida por Altbach e Knight (2006, p. 27) como “forças econômicas, políticas e sociais que levam a educação superior do século XXI a um maior envolvimento internacional”. Os termos “internacionalização” e “globalização”, embora diferentes entre si, são frequentemente usados indistintamente no contexto do ensino superior (KNIGHT, 1994).

Instituições de ensino superior (IES) em várias partes do mundo incluíram temas globais e internacionais em seus projetos político-pedagógicos e resoluções institucionais. A internacionalização de uma universidade requer visão estratégica dos contextos local e mundial, e a sua implementação envolve “professores, funcionários, estudantes, gestores e membros da comunidade que aspiram a se tornar líderes capazes de transformar a comunidade global do século XXI” (CORYELL *et al.*, 2012, p. 76).

Excelência acadêmica e parcerias consistentes e duradouras entre instituições e seus membros estão no cerne do processo de internacionalização, sendo que uma compreensão das particularidades deste intento potencialmente contribui para o êxito de sua implementação no âmbito do ensino superior. Um dos aspectos cruciais para a criação de relações interinstitucionais numa base comum de interesses é a comunicação, frequentemente realizada através da escrita. Textos acadêmicos são, indubitavelmente, fontes de conhecimento e espaços para construção de argumentos, e bem depreendê-los se faz elementar para que autores, docentes e estudantes universitários sejam aceitos como integrantes de determinada comunidade científica. O não letramento em gêneros acadêmicos, especialmente na língua inglesa, pode se tornar ponto problemático, tendo em vista a tendência de se utilizá-la amplamente nesses contextos específicos. Isso impõe desafios aos países cujo idioma oficial não é o inglês, os quais se veem impelidos a elaborar e implementar políticas linguísticas por meio de práticas institucionais. É importante observar, entretanto, que alguns autores chamam a atenção para a supremacia dessa língua, alertando que “um idioma global como o inglês pode ser assimilado com grande motivação, mas não deve ocorrer à custa das línguas locais” (LIU, 2018, p. 23).

Seguindo esta linha de valorização dos idiomas locais e com o objetivo de se compreender o uso linguístico em comunidades específicas, justificam-se, assim, as ações com foco em *Línguas*



para *Fins Acadêmicos* (LFA), que informam o ensino e aprendizagem de idiomas, sejam estes adicionais ou maternos<sup>3</sup> (GUIMARÃES, 2014). LFA podem ser consideradas um braço da área de *Línguas para Fins Específicos* (LFE), que correspondem ao “uso de idiomas para comunicação acadêmica e profissional no campo do trabalho” (FLOWERDEW, 2015, p. 465). Comunidades compartilham práticas linguísticas que devem, portanto, ser aprendidas para o uso bem-sucedido de uma língua.<sup>4</sup> Os programas de LFE baseiam-se nas necessidades de alunos que almejam se tornar membros de uma comunidade linguística específica ou que desejam utilizar uma língua para comunicar ideias e executar tarefas.

Os cursos de Línguas para Fins Específicos (LFE) são aqueles em que a metodologia, o conteúdo, os objetivos, os materiais, o ensino e as práticas de avaliação se originam de usos específicos e utilizam a língua-alvo com base em um conjunto identificado de necessidades especializadas (TRACE; HUDSON; BROWN, 2015, p. 2).

Devido às necessidades das comunidades universitárias em todo o mundo de intercambiar conhecimento por meio da língua inglesa, tornaram-se ainda mais comuns os termos “Inglês para Fins Específicos” (IFE) e “Inglês para Fins Acadêmicos” (IFA) do que o termo LFE. Devido a razões que excedem o escopo deste capítulo, não discorreremos sobre os motivos pelos quais essa língua figura como a mais amplamente ensinada no início deste século.<sup>5</sup> “O inglês é a língua *de facto* da academia e da ciência” (TRACE; HUDSON; BROWN, 2015, p. 5-6). Entretanto,

<sup>3</sup> Entende-se por idioma adicional uma língua que alguém aprende e efetivamente utiliza, mas que não é sua primeira língua (LEFFA; IRALA, 2014).

<sup>4</sup> A noção de comunidade discursiva é central na abordagem de gênero no ensino de línguas (SWALES, 1990).

<sup>5</sup> Várias instituições de ensino superior apoiaram o ensino de línguas adicionais no Brasil (ABREU-E-LIMA *et al.*, 2016).

é importante reconhecer a posição que outras línguas, como o alemão e o francês, ocuparam na história recente antes de a língua inglesa se tornar o idioma da academia:

Comparado às publicações acadêmicas de algumas décadas atrás, logo após a Segunda Guerra Mundial, o cenário da comunicação de pesquisas alterou-se drasticamente. O alemão era o idioma principal para a publicação científica internacional, tendo o francês e o inglês como importantes rivais. Desde então, o inglês assumiu esse papel. (MAURANEN; HYNNINEN; RANTA, 2016, p. 50).

Diferentes iniciativas, uma vez delineadas, ensejam a internacionalização, sendo o fomento ao ensino de línguas uma dessas ações. Quando um país, estado ou instituição desenvolve políticas linguísticas, optar pelo ensino de uma língua adicional para uso geral ou específico é uma decisão a ser tomada. Conceber uma política de ensino de idiomas significa lançar mão de um mecanismo que permita o desenvolvimento de diferentes práticas linguísticas nos sistemas educacionais (SHOHAMY, 2006) com o intuito de se dirimir decisões sobre: a) quais idiomas devem ser ensinados; b) por quanto tempo; c) quem está qualificado a ensiná-los; d) quem pode ou necessita aprendê-los; e) quais métodos, materiais e testes devem ser utilizados para tal. Essas questões são relevantes em qualquer programa de ensino; contudo, no cenário de internacionalização, desempenham papel primordial, uma vez que as escolhas realizadas para qualquer um dos quesitos citados podem determinar o triunfo ou o fracasso do programa como um todo.

O objetivo deste capítulo é discutir a internacionalização do ensino superior, um desafio contemporâneo em diversos países, chamando a atenção para o papel das línguas, mais especificamente, o inglês, nos seguintes contextos: Brasil, Estados Unidos e Canadá. Embora estes países representem três das dez maiores

economias mundiais em 2020 (BAJPAI, 2020), aferir o impacto da internacionalização em suas comunidades acadêmico-científicas se faz complexo, e está além do propósito deste capítulo. Entretanto, as pressões para se aumentar a visibilidade internacional das instituições tornam consideravelmente pertinente nossa reflexão sobre o ensino e a pesquisa no tocante ao inglês no ensino superior. Nas seções seguintes, apresentamos as características de cada contexto em relação a: a) internacionalização no ensino superior; b) políticas linguísticas; c) cursos/programas de IFA, sobre os quais tecemos comparações a fim de esclarecer nossa compreensão acerca dos papéis e políticas institucionais.

## **Internacionalizando o ensino superior: a experiência brasileira**

Um projeto de internacionalização sem precedentes no ensino superior brasileiro pode ser bem visualizado se considerarmos o Plano Nacional de Educação 2014-2024 (PNE). O documento reconhece a internacionalização como um componente fundamental da educação, e inclui dois itens especificamente relacionados a esse tema. No que tange ao primeiro, afirma que as universidades devem consolidar programas, projetos e iniciativas que envolvam a internacionalização da pesquisa em programas de pós-graduação, incentivando o trabalho em rede, bem como a formação e o fortalecimento de grupos de pesquisa. Em segundo lugar, destaca que as instituições devem promover o intercâmbio científico e tecnológico, tanto em nível nacional quanto internacional, incluindo programas de ensino, pesquisa e extensão (BRASIL, 2014).

A mobilidade estudantil é uma das principais propulsoras do processo de internacionalização do ensino superior e tem sido incentivada em diversas instituições no Brasil (GUIDE..., 2016). Entretanto, resultados de uma pesquisa realizada por Robles e

Bhandari (2017)<sup>6</sup> mostram que apenas 0,6% dos estudantes brasileiros participam de programas de intercâmbio no exterior.<sup>7</sup> Um dos fatores responsáveis por esse baixo índice de mobilidade é a barreira linguística. Estados Unidos e Portugal são os principais destinos dos discentes brasileiros, sendo que o maior grupo em mobilidade (15.492, ou 18%) optou por realizar seus estudos em instituições nos EUA. A pesquisa também aponta que o Brasil é o oitavo principal local de origem dos estudantes que se deslocam para aquele país norte-americano. Já Portugal, de acordo com o estudo, é o segundo destino mais popular entre os estudantes brasileiros (13%), o que revela que a escolha pelo país para fins de mobilidade muito provavelmente se deve ao baixo nível de proficiência dos discentes em um idioma adicional (por exemplo, o inglês ou o francês). No que concerne à entrada de estudantes internacionais no Brasil em 2016, dados indicaram uma população de 20.523 discentes matriculados em cursos de graduação, programas de pós-graduação e programas de extensão, o que corresponde a aproximadamente 0,8% do total de matrículas nas instituições respondentes da pesquisa. Instituições federais públicas e instituições privadas sem fins lucrativos atraíram os maiores grupos: 36% e 30%, respectivamente.

O Brasil lançou mão de duas iniciativas nacionais para o ensino de idiomas que merecem destaque. A primeira foi o Projeto Nacional de Ensino de Inglês Instrumental em Universidades Brasileiras (Projeto ESP) e a segunda o programa Idiomas sem Fronteiras (IsF). O Projeto ESP, idealizado na Pontifícia

---

<sup>6</sup> O Projeto Brasil de Dados de Mobilidade (*Brazil Mobility Data Project*) desenvolveu uma ferramenta de pesquisa para coletar dados abrangentes sobre a mobilidade do ensino superior dentro e fora do Brasil durante o ano acadêmico de 2016 (janeiro/fevereiro – dezembro de 2016). A pesquisa reuniu 158 respostas de instituições públicas e privadas de ensino superior no país (ROBLES; BHANDARI, 2017).

<sup>7</sup> O Programa Brasileiro de Mobilidade Científica (2011-2016) foi um dos principais impulsionadores da mobilidade estudantil, concedendo 100 mil bolsas de estudos no exterior para brasileiros nas áreas de ciência, tecnologia, engenharia e matemática.

Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), teve por objetivo “aprimorar o uso do inglês de pesquisadores, professores da área de ciências e técnicos administrativos brasileiros, dando ênfase especialmente a publicações técnicas e especializadas” (CELANI, 1998, p. 234). As atividades do programa envolveram reuniões nacionais seguidas de análise de necessidades, ações com foco regional, centros de elaboração e compartilhamento de material didático específico, além de um canal de comunicação entre os professores envolvidos no projeto. O programa durou cerca de 10 anos e inicialmente contemplou 20 universidades. Após seis anos, abarcou um total de 74 instituições, incluindo escolas técnicas e não técnicas de nível secundário de diferentes partes do país e com distintos modelos pedagógicos.<sup>8</sup> O Projeto ESP não obteve qualquer apoio oficial do governo brasileiro, o que impôs limitações ao seu escopo. O programa Idiomas sem Fronteiras (IsF), por sua vez, surgiu a partir de uma lacuna exposta pelo programa Ciência sem Fronteiras (CsF) (BRASIL, 2011), tendo como principal propósito, desde a sua concepção, subsidiar mais extensivamente o processo de internacionalização das IES brasileiras no século XXI via ensino de línguas, como o inglês, o francês, o italiano e o português para estrangeiros.

Instituições em todo o mundo têm empreendido grande esforço para fomentar ações de alcance internacional, intercultural e global no ensino superior (cf. KNIGHT, 2003), sendo que o Brasil seguiu a mesma tendência com a implementação de dois programas nacionais anteriormente mencionados (CsF e IsF). Além das iniciativas clássicas de mobilidade estudantil para o exterior direcionadas a estudantes e pesquisadores, a internacionalização “em casa” também emergiu e se impôs como realidade. Isso porque iniciativas nacionais e locais justificadas pelas

---

<sup>8</sup> Salager-Meyer, Segura e Ramos (2016) afirmam que, inicialmente, “Inglês para Fins Específicos” (IFE) foi o termo utilizado na América Latina e, no final dos anos de 2000, devido à necessidade de criação de cursos para fins de publicação científica, o termo “Inglês para Fins Acadêmicos” (IFA) tornou-se mais difundido.

necessidades específicas de cada instituição (como adequação curricular, oferta de disciplinas acadêmicas em língua estrangeira, organização de conferências internacionais e publicação em periódicos de alto impacto) se tornaram mais comuns nas IES brasileiras. Como anteriormente mencionado, em 2011 o CsF foi lançado e, desde o seu início, a baixa proficiência dos alunos, sobremaneira na língua inglesa, se mostrou como um entrave para o êxito do programa. Por conseguinte, o programa Inglês sem Fronteiras foi criado em 2012, sendo renomeado para Idiomas sem Fronteiras (IsF) em 2014, e obteve financiamento da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), do Ministério da Educação (MEC) e de vários outros parceiros, como o Serviço Alemão de Intercâmbio Acadêmico (DAAD, na sigla em alemão), o *Languages Canada* e o Programa Fulbright.

Inicialmente, o IsF teve enfoque na língua inglesa e ofereceu treinamento e logística para que estudantes de graduação e pós-graduação prestassem exames de proficiência nas suas respectivas universidades locais. Ainda, forneceu subsídio técnico-científico para a criação de cursos presenciais (além de apoio a cursos on-line) a coordenadores pedagógicos e professores em formação. Através de seus vários Núcleos de Línguas (NucLis) em todo o país, foram ofertados principalmente cursos de curta duração, não apenas para proporcionar a experiência de mobilidade do aluno (inglês para sobrevivência, vida no campus etc.), mas também para promover a comunicação acadêmica, como a escrita de resumos científicos e apresentações orais em conferências. No final do ano de 2014, o programa expandiu-se para contemplar outros idiomas além do inglês, avançando assim suas ações em prol da internacionalização da educação superior brasileira. Não obstante, restrições orçamentárias do governo federal desde 2019 reduziram sua envergadura, e sua estrutura pedagógica foi descentralizada para a esfera local das IES.

A internacionalização foi também incentivada localmente por algumas instituições. A Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), por exemplo, tem promovido ações políticas, pedagógicas e de pesquisa para o desenvolvimento da proficiência linguística de sua comunidade acadêmica. Em 2012, um conjunto de disciplinas de IFA foi proposto e elaborado por professores e pesquisadores da Faculdade de Letras (FALE). Essa iniciativa contou com o apoio do Setor de Proficiência da Diretoria de Relações Internacionais (DRI) da universidade e, a partir de 2018, passou a oficialmente integrar o currículo de disciplinas do Curso de Língua Inglesa da referida faculdade. Circunscritas sobretudo ao viés do Inglês para Fins Acadêmicos Gerais (EGAP, na sigla em inglês) (cf. HYLAND, 2006), essas disciplinas têm como principal finalidade atender às necessidades de grupos heterogêneos de estudantes de graduação e pós-graduação relativas à proficiência em língua inglesa para fins acadêmicos. Segundo Dutra *et al.* (2019, p. 5), as disciplinas contemplam o ensino de habilidades integradas dos níveis B1 a C1, de acordo com o Quadro Comum Europeu de Referência para Línguas (CEFR, na sigla em inglês), e foram desenhadas principalmente para fornecer instrumental linguístico a estudantes de distintas áreas do conhecimento que desejem participar de programas de mobilidade ou que precisem usar o inglês para se envolver efetivamente em variadas atividades acadêmicas. Para atingir esse objetivo, os cursos exploram gêneros comumente exigidos nos níveis de graduação e pós-graduação em nível internacional e em diferentes campos de estudo, a fim de familiarizar os estudantes com práticas usuais do ambiente universitário, como a realização de apresentações em seminários e a redação de trabalhos de pesquisa. Muitos relatos de alunos revelam que a participação nas disciplinas de IFA suscitou experiências bem-sucedidas no mundo acadêmico (ver DUTRA *et al.*, 2019). Além dessas, outras disciplinas e cursos (presenciais e on-line) envolvendo

letramento acadêmico em inglês e em outros idiomas vêm sendo ofertados pela FALE: português como língua adicional e para fins de pesquisa, além de espanhol acadêmico e francês para turismo compõem o currículo da faculdade como parte de um projeto de internacionalização mais amplo.

Não apenas demandas linguísticas de alunos foram atendidas na UFMG, mas também de pesquisadores de nível sênior. Ao longo do ano de 2019, ações no âmbito do Inglês como Meio de Instrução (EMI, na sigla em inglês) foram coordenadas por docentes da área de língua inglesa da FALE com a participação de um professor visitante por meio de convênio firmado com o Regional English Language Office (RELO) do U.S. Department of State. O projeto ensejou aporte pedagógico para a qualificação de professores-pesquisadores, oriundos de várias áreas do conhecimento e lotados em diferentes faculdades, no que concerne ao uso do inglês com seus respectivos alunos e orientandos.

Pesquisas de impacto nos esforços de internacionalização “em casa” também se destacam. A escrita acadêmica em língua inglesa, bem como os gêneros acadêmicos orais, vêm sendo minuciosamente investigados tanto da perspectiva do produto quanto do processo. Um corpus de aprendizes<sup>9</sup> compreendendo textos de diferentes gêneros produzidos por estudantes que cursam as disciplinas de IFA (Corpus do Inglês para Fins Acadêmicos – CorIFA)<sup>10</sup> vem sendo compilado por pesquisadores e colaboradores da FALE (DUTRA; QUEIROZ; ALVES, 2017; DUTRA; ORFANÒ; ALMEIDA, 2019). Ainda, tarefas de escrita e pós-edição de textos acadêmicos assistidas por sistemas de

<sup>9</sup> O Grupo de Estudos de Corpora Especializados e de Aprendizes (GECEA), coordenado pela profa. Deise Prina Dutra, compilou o CorIFA e também outros corpora especializados, como o Corpus de Artigos em Química – CorAChem – e o Corpus de Artigos de Linguística Aplicada – CorAAL.

<sup>10</sup> Para mais informações sobre o corpus consulte o site do CorIFA: <https://sites.google.com/site/corpusifa/home>. Acesso em: 2 out. 2020.



tradução automática foram examinadas por meio de pesquisa experimental num projeto interinstitucional entre equipe brasileira do Laboratório Experimental de Tradução (LETRA) da FALE e acadêmicos suíços do Instituto de Tradução e Interpretação da Universidade de Ciências Aplicadas de Zurique (ZHAW)<sup>11</sup> (ALVES *et. al*, 2019). A produção oral, por sua vez, também esteve sob escrutínio, com destaque para os gêneros *pitch* e apresentação para conferência. No primeiro, Terra (2019) observa as contribuições pedagógicas de uma tarefa on-line para o desenvolvimento das habilidades orais dos alunos matriculados nas disciplinas IFA. Em outro estudo, Orfanò, Oliveira e da Silva (2018) discorrem sobre as diferentes funções dos marcadores pragmáticos na interlíngua oral de aprendizes de Inglês para Fins Acadêmicos. Tais iniciativas têm gerado resultados produtivos e contribuído diretamente para a elaboração de material pedagógico e para a formação de professores, somando-se assim ao intento maior de internacionalização institucional.

Para garantir que a internacionalização se torne denominador comum na comunidade acadêmica da UFMG, ações políticas em favor da proficiência linguística vêm promovendo mudanças pragmáticas em seu cenário local. Em 2018, o Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão (CEPE) aprovou resolução<sup>12</sup> que institucionaliza oficialmente uma política linguística na universidade e demanda ações de sua comunidade em favor do letramento acadêmico de seu corpo discente e docente. O documento preconiza um ambiente plurilíngue e multicultural e tem como elemento central o incentivo à formação linguística.

---

<sup>11</sup> Os profs. Fábio Alves da Silva Júnior, Adriana Silvina Pagano e Leonardo Pereira Nunes coordenaram a equipe brasileira, e a professora Maureen Ehrensberger-Dow liderou o grupo suíço. Página do projeto: <https://cls.unisg.ch/de/forschung/leading-house/events/2018-research-slam>. Acesso em: 21 set. 2020.

<sup>12</sup> Resolução nº 07/18, de 22 de maio de 2018 (UFMG, 2018).

## Internacionalizando o ensino superior: a experiência norte-americana

O governo dos EUA não estabelece uma política nacional unificada ou outras iniciativas coordenadas para a internacionalização do ensino superior. Várias agências gerenciam o esforço de promover a mobilidade de estudantes e professores, a colaboração de pesquisa e outras atividades de internacionalização (HELMS; BRAJKOVIC, 2018). Devido ao fato de o sistema de ensino superior dos EUA ser descentralizado e autônomo no nível institucional, a internacionalização se desenvolve diferentemente em vários campi, ou seja, instituições individuais determinam como buscar a internacionalização.

Para ter uma visão geral do estado atual da internacionalização nas instituições dos EUA, a cada cinco anos, o Conselho Americano de Educação (ACE, na sigla em inglês)<sup>13</sup> analisa o progresso e as tendências ao longo do tempo e identifica prioridades futuras (HELMS; BRAJKOVIC, 2018). O projeto nomeado de *Mapping Internationalization on U.S. Campuses* (Mapeamento da Internacionalização nos Campi dos EUA, em tradução livre) examina os pilares do Modelo de Internacionalização Abrangente da ACE. O conteúdo e as áreas abordadas são: Compromisso Institucional Conjunto; Liderança Administrativa, Estrutural e Pessoal; Currículo, Co-currículo e Resultados de Aprendizagem; Políticas e Práticas do Corpo Docente; Mobilidade de Estudantes; Colaboração e Parcerias (HELMS; BRAJKOVIC, 2018, p. 2).

Segundo Helms e Brajkovic (2018), os dados coletados no mapeamento de 2016 demonstram que a internacionalização acelerou nos últimos anos. No entanto, os autores afirmam que “uma comparação mais ampla das porcentagens gerais entre

<sup>13</sup> O Conselho Americano de Educação (ACE) é uma associação de ensino superior sem fins lucrativos, com mais de 1.600 faculdades e universidades de todos os tipos. O ACE é um defensor de faculdades e universidades e fornece aos líderes do ensino superior pesquisas e informações sobre questões educacionais atuais.

categorias indica que, para muitas instituições, os esforços de internacionalização ainda estão focados externamente” (p. 4). Isso significa que a mobilidade estudantil e as parcerias internacionais são reconhecidas como altas prioridades para a internacionalização, enquanto os esforços de internacionalização no campus, como a internacionalização do currículo / co-currículo e o desenvolvimento profissional do corpo docente, são vistos como relativamente menos significativos. Dados do *Open Doors* (2019)<sup>14</sup> mostram que o número total de estudantes americanos estudando no exterior está aumentando. Em 2017/2018, mais de 431 mil estudantes tiveram educação no exterior. Esse número parece relativamente baixo, no entanto, em comparação com o número de estudantes internacionais nos campi dos EUA. Em 2018/2019, as universidades dos EUA tiveram um aumento de 0,5% em relação ao ano anterior, recebendo 1.095.299 estudantes de todo o mundo. Esse número representa 5,5% de todos os alunos do ensino superior dos EUA. De acordo com dados do Departamento de Comércio dos EUA, estudantes internacionais contribuíram com US\$ 44,7 bilhões para a economia dos EUA em 2018.

A análise dos dados da pesquisa de 2016 mostra o aumento da internacionalização à medida que mais faculdades e universidades americanas implementam políticas, procedimentos e processos de planejamento para orientar os esforços de internacionalização (ACE, 2017). Quando se trata de apoio linguístico a estudantes internacionais, os dados do projeto Mapeamento da Internacionalização nos Campi mostraram que 57% das instituições oferecem inglês como segundo idioma para estudantes matriculados (ACE, 2017). Considerando os números de internacionalização no ensino superior nos EUA, pode-se refletir sobre

---

<sup>14</sup> O relatório do *Open Doors*® (2019), sobre Intercâmbio Educacional Internacional, é publicado pelo Instituto de Educação Internacional, a principal organização educacional e cultural sem fins lucrativos dos Estados Unidos.

como se tem desenvolvido a preparação acadêmica para esse nível de educação. As instituições americanas têm aumentado as exigências quanto ao estudo e conhecimento de línguas estrangeiras,<sup>15</sup> e seus estudantes têm sido incentivados a desenvolver suas habilidades em línguas adicionais, através de a) cursos de idiomas projetados para profissões específicas, por exemplo, espanhol para profissões da saúde; b) estudo de idiomas como preparação para estudos no exterior; e c) inclusão de idiomas em todo o currículo (GREEN, 2005). Há também no contexto americano pesquisas que tratam da aprendizagem de línguas adicionais por americanos ou de inglês como língua adicional por estudantes internacionais. Muitos destes estudos têm influenciado positivamente os programas IFE / IFA nos EUA; podemos destacar análise de gênero (SWALES, 1990; SHAW, 2016), análise de necessidades (BOCANEGRA-VALLE, 2016) e linguística de corpus (BIBER, 2006; PARKINSON, 2011; NESI, 2016).

O ensino de inglês para estudantes internacionais não apenas envolve a escrita, mas também as habilidades orais em contextos específicos (por exemplo, fazer apresentações em conferências). Essas questões são claramente abordadas por Feak (2016) em uma análise de como os cursos de IFE para estudantes de pós-graduação devem focar na conscientização de gênero acadêmico e no desenvolvimento de proficiência, contrariando a noção de que somente em um nível alto de proficiência os alunos seriam capazes de compreender as características linguísticas de gêneros específicos. Os estudantes internacionais nos Estados Unidos podem se inscrever nas aulas de Inglês para Fins Acadêmicos antes de iniciar um curso de graduação ou podem frequentar essas aulas enquanto são estudantes de graduação ou pós-graduação

---

<sup>15</sup> Isto é confirmado no estudo *Mapping* (Edição 2017), que mostra que os requisitos de línguas estrangeiras estão aumentando. Em 2016, 46% das instituições declararam apresentar requisito de língua estrangeira para a graduação; 17% das instituições exigem esse requisito para todos os estudantes, e 29% delas para alguns estudantes.

(STOLLER, 2016), o que de certa forma pode prepará-los para se tornarem membros de uma comunidade acadêmica específica. Isto pode ocorrer se essas aulas abordarem as variações linguísticas entre textos de diferentes áreas disciplinares (BIBER; GRAY, 2016; GRAY, 2015; HYLAND, 2006; DUTRA *et al.*, 2020).

## **Internacionalizando o ensino superior: a experiência canadense**

A internacionalização do ensino superior tornou-se um componente importante do cenário educacional canadense. A maioria das instituições canadenses entende a internacionalização como um “processo que integra uma dimensão intercultural e internacional em todas as áreas da universidade” (cf. KNIGHT, 2003 *apud* BECK, 2012, p. 134). Beck (2012) postula que globalização e internacionalização são fenômenos distintos, mas observa que há pouca consideração na pesquisa canadense sobre a relação entre esses fenômenos. Essa autora afirma que é necessário analisar “as complexas conexões entre globalização e internacionalização para criticar influências nocivas e também realinhar a internacionalização para práticas éticas e de princípios” (p. 134). Beck afirma que a internacionalização assumiu uma dimensão empresarial e orientada para o mercado, e defende que é necessária uma reflexão crítica de como a globalização influenciou as práticas de internacionalização, a fim de desafiar e resistir a essas tendências. Segundo a pesquisadora, são necessários “caminhos para afastar a internacionalização do que Luke (2010) chama de ‘negócios educacionais’ para práticas educacionais, sustentáveis e de manutenção da vida” (p. 135).

Uma manifestação do recente desenvolvimento da internacionalização foi a crescente matrícula de estudantes internacionais em instituições canadenses de ensino superior. De acordo com o Statistics Canada (2018), o número de estudantes internacionais

matriculados em instituições pós-secundárias canadenses tem crescido nas últimas duas décadas, com número aumentando em uma taxa superior à taxa dos estudantes canadenses. Os estudantes internacionais totalizaram 245.895 em 2016/2017, representando 12% do total de matrículas. Uma gama de fatores, incluindo programas e políticas implementadas para aumentar seu número, a qualidade da educação pós-secundária e o apelo do Canadá como destino de estudo, contribuem para esse movimento nas instituições de ensino superior canadenses.

A política de internacionalização do governo federal canadense está ligada às consideráveis contribuições econômicas de estudantes internacionais e à aspiração de recrutar profissionais estrangeiros qualificados como forma de aumentar a inovação (ANDERSON, 2015). Este autor menciona que as mudanças na política de imigração canadense incentivaram ativamente os estudantes de pós-graduação internacionais a buscarem universidades canadenses, tornando a migração mais acessível do que no passado recente. Além dos benefícios econômicos, a internacionalização tem impactos positivos, proporcionando aos estudantes nacionais acesso a uma variedade de perspectivas, idiomas, culturas e experiências que os estudantes estrangeiros trazem consigo para as universidades canadenses. Além disso, quando estudantes estrangeiros retornam aos seus países de origem, eles também podem se tornar futuros colaboradores ou parceiros de acadêmicos, governos ou indústria do Canadá.

A promoção da internacionalização do ensino superior, no entanto, não foi isenta de críticas. Uma grande preocupação é em seu papel na

disseminação dos discursos neocoloniais e neoliberais do Ocidente “para o restante do mundo”, e a padronização das epistemologias e ontologias mediadas pela língua inglesa e anglocêntricas, incluindo uma tendência para a criação de conhecimento, métodos de investigação,

metodologias, e discursos acadêmicos de base ocidental (ANDERSON, 2015, p. 176).

Essa internacionalização mediada em inglês e ocidental contribui para o reforço da “neocolonização acadêmica nos contextos de estudo no exterior e em casa para muitos estudantes estrangeiros” (ANDERSON, 2015, p. 176). Ao retornar para seus países, esses alunos podem enfrentar desafios para se (re)posicionarem devido à incorporação de uma perspectiva do mundo acadêmico anglocêntrico e eurocêntrico. Outra preocupação em potencial tem sido a tensão entre manter uma admissão rigorosa e os padrões acadêmicos ao admitir estudantes de graduação internacionais que não possuem proficiência na língua necessária para prosperar nas aulas ou que não estão preparados para o rigor da sala de aula da universidade.

Uma experiência positiva do ensino superior canadense com estudantes internacionais, no entanto, é relatada em Guo e Chase (2011). Trata-se de um programa que ajudou estudantes de pós-graduação internacionais a se ajustarem e se adaptarem a uma cultura acadêmica desconhecida. Este programa projetou um espaço de aprendizado transnacional onde os estudantes internacionais sentiram uma sensação de pertencimento. Como resultado, o apoio mútuo ajudou o processo de transição dos alunos na integração em uma comunidade canadense de aprendizado universitário. Além disso, seu currículo internacionalizado, com um enfoque transcultural, estimulou os alunos a desenvolver o respeito pela diversidade cultural, o que aumentou sua consciência e capacidade de analisar e ver o mundo sob diferentes perspectivas. Este estudo contribui para as instituições de ensino superior dispostas a envidar esforços para fornecer o apoio necessário aos estudantes internacionais.

Não existe uma abordagem uniforme para a política de línguas no Canadá. Por causa do federalismo canadense, as políticas

variam de província para província, que usam diversos princípios e ferramentas (UNIVERSITY OF OTTAWA, 2011). A política de idiomas do Canadá tem como objetivo melhorar o status dos idiomas falados no país, como francês, inglês e certas línguas aborígenes, e promover seu uso nos níveis federal e provincial. Na maioria dos casos, no Canadá, os estudantes internacionais ingressam no ensino superior de língua inglesa com níveis de proficiência na língua superiores aos níveis intermediários. Muitos deles fazem cursos de Inglês para Fins Acadêmicos antes ou durante os estudos. Esses programas visam preparar os alunos com o conhecimento linguístico e cultural do inglês necessário para atender às demandas acadêmicas do ensino superior, por exemplo, redigir argumentos baseados em pesquisas e adquirir habilidades de fala para as apresentações em sala de aula e em conferências, com muitas semelhanças com o que acontece nas aulas de IFA nos Estados Unidos ou no Brasil.

O que é característico da experiência canadense é que o multilinguismo está em ascensão e as comunidades em todo o país estão mais diversas do que nunca. Segundo o Statistics Canada (2018), entre 2011 e 2016, o número de pessoas que falam mais de um idioma “em casa” aumentou 13,3%, totalizando 20% da população do Canadá. Nas faculdades e universidades canadenses, estudantes de diferentes origens linguísticas e culturais se reúnem em uma sala de aula em que muitos idiomas coexistem, independentemente de o inglês ser o idioma da instrução. Com essa perspectiva, Galante *et al.* (2019) sugerem a inclusão de uma pedagogia plurilíngue, linguística e culturalmente inclusiva, em um programa de Inglês para Fins Acadêmicos em uma universidade canadense. Eles relatam uma iniciativa colaborativa de pesquisador-instrutor, focada na implementação de práticas plurilíngues, como tradução, identidade plurilíngue, comparações de idiomas e intercompreensão em um programa IFA. É proposta uma estrutura para colaboração com quatro elementos-chave:



suporte administrativo, abertura ao uso de outros idiomas que não o inglês nas aulas, verificações colaborativas semanais com o pesquisador e tarefas centradas no aluno. Segundo os autores, a implementação iniciou o processo de mudança da pedagogia do inglês para práticas mais inclusivas em termos linguísticos e culturais, em benefício dos estudantes.

## Conclusão

As instituições de ensino superior vêm expandindo seus esforços de internacionalização para garantir que possam fazer parte do movimento de globalização e estar na vanguarda da produção de conhecimento. Embora os três contextos de internacionalização apresentados neste capítulo sejam bastante diferentes, as implicações para o ensino de idiomas têm semelhanças. Canadá e EUA recebem mais estudantes internacionais do que enviam seus próprios estudantes para o exterior. Por outro lado, o Brasil testemunha o movimento oposto com um aumento recente na mobilidade externa (por exemplo, o antigo programa nacional chamado Ciência sem Fronteiras e o Minas Mundi, o maior programa de mobilidade da UFMG<sup>16</sup>). Esse movimento reforça a necessidade de estudantes e docentes terem alta proficiência na língua inglesa, considerada a língua da ciência. É, portanto, o inglês o idioma amplamente ensinado para fins acadêmicos nos três contextos, para estrangeiros nos EUA e no Canadá e para estudantes brasileiros em seu país, como língua adicional. Outra semelhança entre o Canadá e os EUA é a cobrança de taxas no ensino superior, o que ocorre no Brasil, mas não entre as instituições públicas (SARMENTO *et al.*, 2016). Essa grande diferença afeta as estratégias de recrutamento, pois a educação como empresa impulsiona o ensino superior, distintamente, nos

<sup>16</sup> Em 2019, a UFMG lançou uma chamada unificada para programas de mobilidade estudantil pelo Edital nº 004/2019 (UFMG, 2019).

três contextos. A universidade e seus programas de línguas investem no recrutamento de estudantes internacionais nos EUA e no Canadá, mas isso não é uma questão no ensino público superior brasileiro.

Todos os três países têm desenvolvido programas de pesquisa e de línguas em inglês e, inclusive, em Inglês para Fins Acadêmicos, a área de ensino de inglês à qual dedicamos nossa análise. O Brasil teve dois grandes programas nacionais: o Projeto ESP e o Idiomas sem Fronteiras. Este último recebeu recursos públicos, conforme mencionado na seção que relata a experiência brasileira. Os programas nacionais de mobilidade ou ensino de idiomas, ao que nos parece, não foram implementados nos EUA ou no Canadá. No entanto, ao analisarmos os princípios por trás do ensino de Inglês para Fins Acadêmicos nos três contextos, notamos semelhanças fundamentais: atenção às necessidades dos alunos para definição da abordagem de ensino e do conteúdo do curso, além de foco na pesquisa baseada em gêneros textuais como fonte de informação para o ensino.

Todos os contextos apresentam desafios consideráveis para preparar estudantes e docentes para as demandas da internacionalização no século XXI. No entanto, eles compartilham uma crescente conscientização da noção de uso da linguagem relacionada às práticas das comunidades discursivas e da ideia de que o ensino de uma língua não se distancia dos contextos econômicos e políticos em que as pessoas estão.

A internacionalização do ensino superior é um processo que precisa ser incorporado em um número considerável de atividades (por exemplo, programas de idiomas e mobilidade, acordos internacionais etc.), com reflexão contínua de seu impacto, para que ele possa realmente melhorar a qualidade da educação e da pesquisa. Abreu-e-Lima *et al.* (2016) observam que a internacionalização não deve ser entendida como um fim, mas como um meio de melhorar a qualidade do ensino superior. Além disso,

deve ser nosso objetivo estabelecer uma rede internacional para compartilhar responsabilidades e buscar um mundo com igualdade, justiça e erradicação da pobreza (TESSLER, 2012).

Como “o inglês é claramente uma língua onipresente no ensino superior em todo o mundo” (ALTBACH, 2016, p. 89), uma das principais estratégias de internacionalização vem integrando seu uso como *lingua franca* para a comunicação científica (MAURANEN; HYNINEN; RANTA, 2016) e, mais recentemente, o inglês como meio de instrução (EMI) em práticas educacionais (DEARDEN, 2014; MACARO, 2018). O ensino de diversas disciplinas em inglês suscita uma discussão acalorada. Ao se escolher o inglês como a língua de instrução, pode-se levar a uma marginalização de certos grupos que falam outros idiomas além desse idioma dominante (TOLLEFSON; TSUI, 2003). Promovendo políticas e programas de línguas em suas comunidades, as instituições de ensino superior podem melhorar as oportunidades de multilinguismo. Algumas universidades têm feito isso no Brasil. Por exemplo, a UFMG propôs e aprovou uma política linguística em 2018 garantindo a continuidade de ações que vêm sendo implantadas em sua comunidade há vários anos.

## Referências

ABREU-E-LIMA, D. M. *et al.* O programa Inglês sem Fronteiras e a política de incentivo à internacionalização do ensino superior brasileiro. *In*: SARMENTO, S.; ABREU-E-LIMA, D. M.; MORAES, W. M. (org.). *Do Inglês sem Fronteiras ao Idiomas sem Fronteiras: a construção de uma política linguística para a internacionalização*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2016. p. 19-46.

ACE – American Council on Education. *Mapping Internationalization on U.S. Campuses*. 2017 Edition (2016 data survey). ACE, 2017. Disponível em: <https://www.acenet.edu/Research-Insights/Pages/Internationalization/Mapping-Internationalization-on-U-S-Campuses.aspx>. Acesso em: 6 fev. 2020.

ALTBACH, P. G. The Imperial Tongue: English as the Dominating Academic Language. In: ALTBACH, P. G. *Global Perspectives on Higher Education*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2016.

ALTBACH, P. G.; KNIGHT, J. K. The Internationalization of Higher Education: Motivations and Realities. In: NEA – National Education Association. *The NEA 2006 Almanac of Higher Education*. Washington, D.C.: NEA Publishing, 2006. p. 27-36. Disponível em: [http://www.nea.org/assets/img/PubAlmanac/ALM\\_06\\_03.pdf](http://www.nea.org/assets/img/PubAlmanac/ALM_06_03.pdf). Acesso em: 10 fev. 2020.

ALVES, F. *et al.* Cognitive Load of Academic Writing in L2 English vs. in L1 Plus Translation. In: INTERNATIONAL CONGRESS ON TRANSLATION, INTERPRETING AND COGNITION INTERDISCIPLINARITY, 2., Garmersheim, Germany, 4-6 July, 2019.

ANDERSON, T. Seeking Internationalization: The State of Canadian Higher Education. *Canadian Journal of Higher Education*, v. 45, n. 3, p. 166-187, 2015.

BAJPAI, P. The 5 Largest Economies in the World and Their Growth in 2020. *Nasdaq (Latest News)*, 22 Jan. 2020. Disponível em: <https://www.nasdaq.com/articles/the-5-largest-economies-in-the-world-and-their-growth-in-2020-2020-01-22>. Acesso em: 10 fev. 2020.

BECK, K. Globalization/s: Reproduction and Resistance in the Internationalization of Higher Education. *Canadian Journal of Education/Revue canadienne de l'éducation*, v. 35, n. 3, p. 133-148, 2012. Disponível em: <http://journals.sfu.ca/cje/index.php/cje-rce/article/view/1077>. Acesso em: 20 ago. 2020.

BIBER, D. *University Language: A Corpus-Based Study of Spoken and Written Registers*. Amsterdam: John Benjamins, 2006.

BIBER, D.; GRAY, B. *Grammatical Complexity in Academic English: Linguistic Change in Writing*. Cambridge: Cambridge University Press, 2016.

BOCANEGRA-VALLE, A. Needs Analysis for Curriculum Design. In: HYLAND, K.; SHAW, P. (ed.). *The Routledge Handbook of English for Academic Purposes*. New York: Routledge, 2016. p. 560-576.

BRASIL. Programa Ciência sem Fronteiras. Decreto nº 7.642, de 13 de dezembro de 2011. Institui o Programa Ciência sem Fronteiras. *Diário Oficial da União*, 14 dez. 2011. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/decreto/d7642.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/decreto/d7642.htm). Acesso em: 16 dez. 2019.

BRASIL. Plano Nacional de Educação 2014-2024. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, 26 jun. 2014. Disponível em: <http://>

[www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm). Acesso em: 5 fev. 2020.

CELANI, M. A. A. A Retrospective View of an ESP Teacher Education Programme. *The Specialist*, v. 19, n. 2, p. 233-244, 1998.

CORYELL, J. E. *et al.* Case Studies of Internationalization in Adult and Higher Education: Inside the Processes of Four Universities in the United States and the United Kingdom. *Journal of Studies in International Education*, v. 16, n. 1, p. 75-98, 2012. Disponível em: <https://doi.org/10.1177/1028315310388945>. Acesso em: 20 ago. 2020.

DEARDEN, J. *English as Medium of Instruction – A Growing Global Phenomenon* (Interim Report). [S. l.]: The British Council, 2014. Disponível em: [http://www.britishcouncil.org/sites/britishcouncil.uk2/files/english\\_as\\_a\\_medium\\_of\\_instruction.pdf](http://www.britishcouncil.org/sites/britishcouncil.uk2/files/english_as_a_medium_of_instruction.pdf). Acesso em: 20 out. 2020.

DUTRA, D. *et al.* Institutional Internationalisation through Academic Literacies in English: Teaching and Learning Written Genres in the Brazilian Higher Education Context. *The Specialist*, v. 40, n. 2, p. 1-14, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.23925/2318-7115.2019v40i2a5>. Acesso em: 20 ago. 2020.

DUTRA, D. P. *et al.* Adjective as Nominal Premodifiers in Chemistry and Applied Linguistics Corpora. In: ROMER, U.; CORTES, V.; FRIGAL, E. (org.). *Advances in Corpus-Based Research on Academic Writing*. Amsterdam: John Benjamins, 2020, p. 205-226. Disponível em: <https://doi.org/10.1075/scl.95.09dut>.

DUTRA, D. P.; ORFANÒ, B. M.; ALMEIDA, V. C. Result Linking Adverbials in Learner Corpora. *Domínios de Linguagem*, v. 13, n. 1, p. 400-431, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.14393/DL37-v13n1a2019-17>. Acesso em: 20 ago. 2020.

DUTRA, D. P.; QUEIROZ, J. M. S.; ALVES, J. C. Adding Information in Argumentative Texts: A Learner Corpus-Based Study of Additive Linking Adverbials. *Revista Estudos Anglo-Americanos*, v. 46, n. 1, p. 9-32, 2017.

FEAK, C. EAP Support for Post-Graduate Students. In: HYLAND, K.; SHAW, P. (ed.). *The Routledge Handbook of English for Academic Purposes*. New York: Routledge, 2016. p. 489-501.

FLOWERDEW, L. Learner Corpora and Language for Academic and Specific Purposes. In: GRANGER, S.; GILQUIN, G.; MEUNIER, F. (ed.). *The Cambridge Handbook of Learner Corpus Research*. Cambridge: Cambridge University Press, 2015. p. 465-484.

GALANTE, A. *et al.* Plurilingualism in Higher Education: A Collaborative Initiative for the Implementation of Plurilingual Pedagogy in an English for Academic Purposes Program at a Canadian University. *TESL Canada Journal*, v. 36, n. 1, p. 121-133, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.18806/tesl.v36i1.1305>. Acesso em: 20 ago. 2020.

GRAY, B. *Linguistic Variation in Research Articles: When Discipline Tells Only Part of the Story*. Amsterdam: John Benjamins, 2015.

GREEN, M. F. *Internationalization in U.S. Higher Education: The Student Perspective*. Washington, D.C.: American Council on Education, 2005. Disponível em: <https://www.acenet.edu/Documents/Intlz-In-US-Higher-Ed-Student-Perspective.pdf#search=students%20perspective>. Acesso em: 5 fev. 2020.

GUIMARÃES, R. M. O ensino de língua para fins específicos (ELFE) no Brasil e no mundo: ontem e hoje. *História do Ensino de Línguas no Brasil*, ano 8, n. 8, 2014. Disponível em: <http://www.helb.org.br/index.php/revista-helb/ano-8-no-8-12014/227-o-ensino-de-linguas-para-fins-especificos-elfe-no-brasil-e-no-mundo-ontem-e-hoje>. Acesso em: 20 ago. 2020.

GUIDE to Brazilian Higher Education Courses in English 2016. [S. l.]: British Council, 2016. Disponível em: [https://www.britishcouncil.org.br/sites/default/files/guide\\_brazilian\\_highered\\_courses\\_inenglish.pdf](https://www.britishcouncil.org.br/sites/default/files/guide_brazilian_highered_courses_inenglish.pdf). Acesso em: 10 fev. 2020.

GUO, S.; CHASE, M. Internationalisation of Higher Education: Integrating International Students into Canadian Academic Environment. *Teaching in Higher Education*, v. 16, n. 3, p. 305-318, 2011. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1080/13562517.2010.546524>. Acesso em: 20 ago. 2020.

HELMS, M. R.; BRAJKOVIC, L. *Internationalization of Higher Education, US Perspectives*. Washington, D.C.: American Council on Education, 2018. Disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/322552536\\_Internationalization\\_of\\_Higher\\_Education\\_US\\_Perspectives](https://www.researchgate.net/publication/322552536_Internationalization_of_Higher_Education_US_Perspectives). Acesso em: 4 fev. 2020.

HYLAND, K. *English for Academic Purposes: An Advanced Resource Book*. London: Routledge, 2006.

KNIGHT, J. Internationalisation: Management Strategies and Issues. *International Education Magazine*, CBIE, Ottawa, v. 9, n. 1, p. 191-203, 1993.

KNIGHT, J. *Internationalization: Elements and Checkpoints*. Ottawa, Canada: Canadian Bureau for International Education, 1994. (Research Monograph, 7).

KNIGHT, J. Updating the Definition of Internationalization. *International Higher Education*, v. 33, n. 3, p. 2-3, 2003.

KNIGHT, J. *Internationalization of Higher Education: New Directions, New Challenges*. Paris: IAU, 2006.

LEFFA, V. L.; IRALA, V. B. O ensino de outra(s) língua(s) na contemporaneidade. In: LEFFA, V. J.; IRALA, V. B. (org.). *Uma espiadinha na sala de aula: ensinando línguas adicionais no Brasil*. Pelotas: Educat, 2014. p. 21-48.

LIU, X. National Policies and the Role of English in Higher Education. *International Higher Education*, n. 96, p. 15-16, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.6017/ihe.2019.96.10792>. Acesso em: 20 ago. 2020.

LUKE, A. Educating the Other: Standpoint and Theory on the ‘Internationalisation’ of Higher Education. In: UNTERHALTER, E.; CARPENTIER, V. (org.). *Global Inequalities and Higher Education: Whose Interests Are We Serving?* New York: Palgrave Macmillan, 2010. p. 43-65.

MACARO, E. *English Medium Instruction*. Oxford, England: Oxford University Press, 2018.

MAURANEN, A.; HYNINEN, N.; RANTA, E. English as the Academic Lingua Franca. In: HYLAND, K.; SHAW, P. (ed.). *The Routledge Handbook of English for Academic Purposes*. New York: Routledge, 2016. p. 44-55.

NESI, H. Corpus Studies in EAP. In: HYLAND, K.; SHAW, P. (ed.). *The Routledge Handbook of English for Academic Purposes*. New York: Routledge, 2016. p. 206-217.

ORFANÒ, B.; OLIVEIRA, A. L. A. M.; DA SILVA, S. B. The Role of Pragmatic Markers in Academic Spoken Interlanguage: A Corpus-Based Study of a Group of Brazilian EFL University Students. *Diacritica*, v. 32, n. 3, p. 207-226, 2018.

OPEN DOORS. *Report on International Educational Exchange*. [S. l.]: Institute of International Education, 2019. Disponível em: <https://www.iie.org/Research-and-Insights/Open-Doors/Open-Doors-2019-Media-Information>. Acesso em: 5 fev. 2020.

PARKINSON, J. The Discussion Section as Argument: The Language Used to Prove Knowledge Claims. *English for Specific Purposes*, v. 30, n. 3, p. 164-175, 2011.

ROBLES, C.; BHANDARI, R. *Higher Education and Student Mobility: A Capacity Building Pilot Study in Brazil*. [S. l.]: IIE Center for Academic Mobility Research and Impact, 2017. Disponível em: <https://www.capes.gov>.

br/images/stories/download/diversos/23112017-High-Education-and-Student-Mobility-Brazil-Pilot-2.pdf. Acesso em: 20 ago. 2020.

SALAGER-MEYER, F.; SEGURA, G. M. L.; RAMOS, R. C. G. EAP in Latin America. In: HYLAND, K.; SHAW, P. (ed.). *The Routledge Handbook of English for Academic Purposes*. New York: Routledge, 2016. p. 109-124.

SARMENTO, S. *et al.* ISF e internacionalização: da teoria à prática. In: SARMENTO, S.; ABREU-E-LIMA, D. M.; MORAES, W. M. (org.). *Do Inglês sem Fronteiras ao Idiomas sem Fronteiras: a construção de uma política linguística para a internacionalização*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2016. p. 77-100.

SHAW, P. Genre Analysis. In: HYLAND, K.; SHAW, P. (ed.). *The Routledge Handbook of English for Academic Purposes*. New York: Routledge, 2016. p. 243-255.

SHOHAMY, E. *Language Policy: Hidden Agendas and New Approaches*. Oxon: Routledge, 2006.

STATISTICS CANADA. Canadian Postsecondary Enrolments and Graduates, 2016/2017. *The Daily*, 28 Nov. 2018. Disponível em: <https://www150.statcan.gc.ca/n1/daily-quotidien/181128/dq181128c-eng.htm>. Acesso em: 20 ago. 2020.

STOLLER, F. EAP Materials and Tasks. In: HYLAND, K.; SHAW, P. (ed.). *The Routledge Handbook of English for Academic Purposes*. New York: Routledge, 2016. p. 577-591.

SWALES, J. *Genre Analysis: English in Academic and Research Settings*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

SWALES, J.; FEAK, C. *Academic Writing for Graduate Students: Essential Tasks and Skills*. Ann Arbor: Michigan University Press, 2012.

TERRA, L. *O uso de tecnologias digitais para o desenvolvimento de habilidades orais em inglês: um estudo de caso no contexto acadêmico*. 2019. 113 f. Dissertação (Mestrado em Linguística Aplicada) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2019.

TESSLER, L. R. Internationalisation of Higher Education in Brazil. In: STIASNY, M.; GORE, T. (org.). *Going Global The Landscape for Policy Makers and Practitioners in Tertiary Education*. Bingley: Emerald Group Publishing, 2012. p. 192-198.



TOLLEFSON, J. W.; TSUI, A. B. M. *Medium of Instruction Policies: Which Agenda? Whose Agenda?* Mahwah, Nova Jersey: Lawrence Erlbaum Associates, 2003.

TRACE, J.; HUDSON, T.; BROWN, J. D. An Overview of Language for Specific Purposes. In: TRACE, J.; HUDSON, T.; BROWN, J. D. (ed.). *Developing Courses in Languages for Specific Purposes*. [S. l.]: National Foreign Language Resource Center, 2015. p. 1-23. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10125/14573>. Acesso em: 20 ago. 2020.

UFMG – Universidade Federal de Minas Gerais. Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão. Resolução nº 07/2018, de 22 de maio de 2018. Institui, em caráter permanente, a Política Linguística da UFMG. *Boletim*, Belo Horizonte, ano 44, n. 2030, 3 set. 2018. Disponível em: <https://ufmg.br/comunicacao/publicacoes/boletim/edicao/2030/resolucoes-ufmg-instituto-politica-linguistica>. Acesso em: 5 jan. 2020.

UFMG – Universidade Federal de Minas Gerais. Diretoria de Relações Internacionais. Edital nº 004/2019. Edital unificado para participação em programas de mobilidade internacional. 2019. Disponível em: [https://www.ufmg.br/dri/wp-content/uploads/2019/06/Edital-004\\_-2019-Edital-Unificado-do-Mobilidade.pdf](https://www.ufmg.br/dri/wp-content/uploads/2019/06/Edital-004_-2019-Edital-Unificado-do-Mobilidade.pdf). Acesso em: 11 ago. 2020.

UNIVERSITY OF OTTAWA. *Political and Institutional Foundations of Language Management in Canada*. Ottawa: University of Ottawa, 2011. Disponível em: <https://www.uottawa.ca/clmc/foundations/languagePolicy>. Acesso em: 20 ago. 2020.



# 7. AS ORIGENS HISTÓRICAS DO PROCESSO ELEITORAL NOS ESTADOS UNIDOS: breves comentários

*Carlos Gustavo Poggio Teixeira*

Em 8 de novembro de 2016, Donald Trump foi eleito presidente dos Estados Unidos, mesmo tendo recebido cerca de 3 milhões de votos a menos do que a segunda colocada, Hillary Clinton. Não era a primeira vez que isso acontecia na história recente do país. Em 2000, George W. Bush também havia sido eleito presidente apesar de ter obtido 500 mil votos a menos do que Al Gore.

O que explica o fato de o sistema norte-americano permitir que um presidente seja eleito com menos votos que o seu concorrente? Por que os americanos simplesmente não fazem como o Brasil, onde as pessoas vão às urnas, os votos são apurados e o candidato que receber mais da metade dos votos é eleito? Em outras palavras, por que o sistema eleitoral dos Estados Unidos é tão complexo? Neste capítulo, busco responder a essas perguntas

não a partir de uma explicação técnica do funcionamento de dispositivos como o Colégio Eleitoral, mas através de uma recuperação histórica das origens desse sistema. O objetivo deste capítulo – que julgo que poderia ser mais bem classificado como “breves comentários” – é colocar em contexto o processo de elaboração da Constituição dos Estados Unidos com o fim de compreender os mecanismos eleitorais que lá foram parar. Ou seja, para entender o que aconteceu em 2016 e em 2000, e o que pode acontecer em 2020, nós temos que voltar ao século XVIII.

O ano de 1776 ficou marcado como o ano da independência dos Estados Unidos. Mas um aspecto que é frequentemente desconsiderado é o fato de que a declaração de independência não criou um país, mas sim 13 Estados independentes. Ao longo do processo que culminou com a independência em relação ao Império Britânico, as 13 colônias, então chamadas “Colônias Unidas”, fizeram dois congressos para discutir ações conjuntas. Ao fim do Segundo Congresso, que culminou com a declaração de independência, ficou decidido que as 13 colônias eram a partir de então “Estados livres e independentes”, que se afirmavam, portanto, como separados do Império Britânico. Ora, se eram livres, não podiam mais ser chamados de “Colônias Unidas”. Eram os “Estados Unidos”. Isso fica claro quando lemos o título da versão final da declaração de independência: “Declaração Unânime dos *Treze* Estados Unidos da América” (grifo meu).

Ou seja, em 1776 não temos um país declarando sua independência com relação à metrópole, mas 13, que por sua vez declaravam-se “livres e independentes”. Essa é a primeira questão central. Esses 13 Estados tinham diante de si uma tarefa imediata: lutar uma guerra contra o maior império da época. Para facilitar os esforços de guerra, esses Estados decidiram estabelecer então uma confederação, a que chamaram de “Os Estados Unidos da América”. Aqui é importante lembrar que, ao contrário de uma federação, em uma confederação os Estados constituintes

mantêm sua soberania. E, de fato, cada um dos 13 Estados tinha a sua própria Constituição, com suas regras particulares, e cada um deles teve que individualmente ratificar os artigos da Confederação, o acabou acontecendo apenas em 1781. Um dos objetivos principais da formação de uma confederação era lidar com questões ligadas às relações internacionais, como estabelecer alianças e regular o comércio com outros países, além de estabelecer coisas como a livre circulação de pessoas entre os Estados

Portanto, a primeira coisa a se ter em mente ao refletirmos sobre o processo constitucional norte-americano é o seguinte: os Estados Unidos nasceram como uma associação entre 13 Estados independentes, e, portanto, com um governo central relativamente fraco. Não havia ainda a figura do presidente. O que havia era um Congresso (unicameral), que, de tão fraco, sequer podia instituir impostos, o que permanecia como sendo uma exclusividade dos Estados. Era relativamente comum os Estados agirem ignorando os artigos da Confederação (DAHL, 2003).

Ao contrário do Brasil, em que a declaração de independência não levou a uma guerra e foi rapidamente reconhecida por Portugal, a declaração de independência dos 13 Estados Unidos levou a um violento conflito de mais de sete anos contra o poderoso Império Britânico. Essa guerra termina apenas em 1783, com o reconhecimento dos britânicos da independência dos Estados Unidos com o Tratado de Paris. Nesse tratado, a antiga metrópole menciona individualmente cada um dos 13 Estados, reconhecendo-os como “livres, soberanos e independentes”. Note-se então que mesmo com o final da guerra de independência, não temos ainda um país, mas 13 Estados independentes.

Com a guerra contra o Império Britânico ganha, inicia-se um movimento para revisar os artigos da Confederação e criar um governo central mais forte. Muitos começaram a defender que os Estados Unidos deveriam deixar de ser uma confederação para tornarem-se uma federação. Em uma federação, em contraste

com uma confederação, os Estados abrem mão de sua soberania, ainda que mantenham certo grau de autonomia. Um Estado que é parte de uma confederação tem a prerrogativa de abandonar esse arranjo a qualquer momento. Já em uma federação, isso não é possível. Dada essa cessão de soberania, a única forma de estabelecer uma federação é através do estabelecimento de uma Constituição.

Assim, no ano de 1787 temos um evento-chave: a Convenção Constitucional. Cada um dos 13 Estados enviou um certo número de delegados para essa Convenção, que se realizou na cidade de Filadélfia. Basicamente a tarefa diante dos delegados representando os 13 Estados era inventar um país. Por essa razão são conhecidos nos Estados Unidos ainda hoje pela alcunha de “pais fundadores”. Porém esses delegados não começavam do zero. O país que eles inventariam, e, portanto, a Constituição que seria promulgada, teria necessariamente que representar um consenso entre os 13 Estados, com interesses e características diferentes

Esse é um fator fundamental para entender as particularidades do desenho institucional dos Estados Unidos. É a partir desse esforço de equilibrar os interesses de 13 Estados diferentes que podemos começar a compreender a formulação do sistema eleitoral norte-americano. É importante destacar que o final do século XVIII era ainda um mundo de impérios, colônias e monarquias. Na França, Luiz XVI e Maria Antonieta ainda tem coroas nas cabeças e as cabeças nos respectivos pescoços. Nesse mundo, a noção de democracia ainda era muito incipiente. Repúblicas eram basicamente inexistentes. Não havia muitos precedentes para o que aqueles delegados reunidos em Filadélfia fariam. Eles não estavam apenas criando um país: eles estavam inventando um novo sistema político.

A questão era qual o tipo de sistema político eles iriam estabelecer. Uma coisa estava descartada: não queriam uma monarquia, como as que existiam na Europa. Uma alternativa que

circulou com força era a de se estabelecer uma democracia. Mas essa alternativa também acabou sendo rejeitada. Por mais que isso possa parecer estranho para o observador contemporâneo, convém lembrar que em 1787 não existia nenhuma referência contemporânea de democracia em que os delegados da Convenção Constitucional poderiam se inspirar.

Para compreendermos melhor a desconfiança que existia então em relação ao que se entendia como democracia, a melhor fonte são os 85 ensaios publicados em 1788 por defensores da ratificação da Constituição dos Estados Unidos, que ficaram conhecidos como “Os Federalistas” (HAMILTON; MADISON; JAY, 1982). Lá, encontramos a chave para entender praticamente todos os dispositivos constitucionais dos Estados Unidos hoje, incluindo, por exemplo, o *impeachment*. Os autores dos artigos federalistas em diversas passagens demonstraram desconfiança com relação ao que entendiam como democracia – o exercício do poder de forma direta pelo povo. O modelo que tinham em mente era o da Grécia Antiga. A noção moderna de “democracia representativa” ainda estava incipiente. Os autores dos artigos federalistas temiam que uma democracia pura (ou direta) fosse uma forma de governo sujeita àquilo que chamavam de “paixão das massas”, que poderia cair vítima de “facções” que iriam contra o interesse da comunidade. E se uma maioria eventual esmagasse uma minoria? E se a população elegeisse um líder incapaz? Essas eram algumas das preocupações levantadas pelos críticos do que entendiam como democracia. Os horrores desencadeados pela Revolução Francesa evidentemente em nada contribuíram para atenuar a opinião desses críticos. John Adams, o segundo presidente dos Estados Unidos, famosamente afirmou que “nunca houve uma democracia que não tenha cometido suicídio”. Adams acrescentava que democracias, além de menos duráveis, eram mais “sangrentas” do que monarquias ou aristocracias (ADAMS, 1814). Nessa mesma linha, o primeiro presidente da Suprema

Corte dos Estados Unidos e um dos autores dos artigos federalistas, John Jay, chegou a afirmar que “democracia pura, como rum puro, facilmente produz intoxicação e com ela milhares de travessuras e besteiras” (JAY, 1833, p. 300).<sup>1</sup>

No Federalista nº 10, James Madison trata especificamente dessa questão, levantando preocupações semelhantes. Escrevendo antes mesmo da Revolução Francesa, ele afirma que as democracias seriam “espetáculos de turbulência” e “tão curtas em suas vidas como violentas em suas mortes”, e critica os “políticos teóricos” que defendem “essa espécie de governo”. Um dos receios de Madison era que em uma democracia “homens de temperamento facciosos, de preconceitos locais, ou de desígnios sinistros, podem, por intriga, corrupção, ou outros meios, primeiro obter os votos e depois trair os interesses do povo” (HAMILTON; MADISON; JAY, 1982, p. 57). Assim, a noção de que uma democracia poderia ser vítima da paixão das massas e descambar para uma tirania era um forte argumento influenciando os participantes da Convenção Constitucional.

É por essa razão que muitos se surpreendem ao descobrir que na Constituição dos Estados Unidos a palavra “democracia” simplesmente não aparece. O que a Constituição explicitamente fala é em estabelecer “uma forma de governo republicana”. Os delegados, portanto, ao rejeitarem explicitamente o estabelecimento de uma democracia, tinham em mente a instituição de uma República. Madison entendia como República “a delegação do governo a um pequeno número de cidadãos eleitos pelo restante” (HAMILTON; MADISON; JAY, 1982, p. 55). Para ele essa era a primeira vantagem desse sistema de governo. Ou seja, uma República ofereceria uma forma de mediação entre as paixões populares e as decisões de governo. O efeito seria um “refinamento e alargamento da visão do público, ao passá-la através de um meio composto por um corpo de cidadãos escolhidos”

---

<sup>1</sup> São minhas as traduções de citação em língua estrangeira feitas neste capítulo.



(HAMILTON; MADISON; JAY, 1982, p. 55). Uma outra vantagem de uma República, a que Madison fez diversas referências nos artigos federalistas, era que possibilitava sua extensão a um número maior de pessoas, ao passo que democracias puras só poderiam funcionar em pequenos Estados.

Portanto, a Convenção que se reuniu para discutir a Constituição desse novo país, os Estados Unidos, tinha diante de si o desafio de criar um novo sistema de governo, de caráter republicano e que fosse aceito unanimemente por todos os 13 Estados constituintes. Uma das questões mais importantes discutidas nessa Convenção foi como seria a seleção dessa figura que, assim como o telefone e a luz elétrica, ainda não tinha sido inventada: o presidente da República. Em 1787, em um mundo de monarquias pré-Revolução Francesa, a figura do “presidente” era algo completamente novo. Na prática, foram aqueles delegados reunidos em Filadélfia que inventaram o presidente da República em 1787. O método de seleção do presidente – a quem os delegados comumente se referiam como o “primeiro magistrado” – foi um dos temas mais espinhosos, sobre os quais a Convenção Constitucional se debruçou durante semanas até chegar a uma fórmula que fosse aceitável por todos.

Não foi fácil chegar a um consenso sobre como selecionar o presidente. Um dos mais ativos delegados da Convenção, James Wilson, chegou a afirmar: “Esse assunto dividiu muito a Casa, e irá dividir o povo lá fora também. Foi realmente o tema mais difícil de todos os que tivemos que decidir.” (FARRAND, 1966, p. 501). O que era óbvio é que os Estados seriam os elementos básicos de qualquer desenho constitucional. Dada a importância desse fato, é fundamental reforçar: os Estados existiam antes do país. A questão era qual grau de autonomia eles iriam atribuir a esse governo central que criavam.

Os Estados Unidos tinham diante de si, portanto, uma situação diametralmente oposta à do Brasil, onde os estados foram

na prática criados muito depois da independência em 1822. Foi apenas com a Constituição Republicana de 1891 que o Brasil deu um certo grau de autonomia aos estados. Assim, ao passo que o sistema federativo no Brasil foi instituído de forma centrífuga, ou seja, partindo de um governo centralizado para um menos centralizado, nos Estados Unidos a instituição do federalismo se deu de forma inversa, por um movimento centrípeto. Esse fenômeno é chave para compreender os diferentes desenhos institucionais que acabaram por predominar em cada um desses países. Além disso, ao contrário dos norte-americanos em 1787, os brasileiros em 1891 tinham em quem se inspirar para constituir sua República Federativa: os Estados Unidos. E assim o fizeram. Não à toa viramos à época a “República dos Estados Unidos do Brasil”.

Em linhas gerais, havia duas propostas mais relevantes discutidas na Convenção Constitucional em Filadélfia. Uma delas era mais radical: que o presidente fosse eleito diretamente pela população. Nada remotamente parecido existia em 1787. Como vimos, dada a objeção que muitos dos “pais fundadores” tinham em relação à democracia, a proposta de eleição direta do presidente enfrentou muitos obstáculos naquele contexto. Havia grande preocupação com os efeitos da “paixão das massas”. Não à toa, James Wilson, o delegado que mais ardentemente defendeu o voto direto, acabou isolado nessa questão (DAHL, 2003). Os constituintes entendiam que seria necessário instituir algum tipo de freio às vontades das multidões, um filtro entre o eleitor e a seleção de uma figura tão importante como o presidente.

Nesse espírito, outra proposta mais debatida foi a de que o presidente fosse escolhido pelo Congresso, como uma espécie de primeiro-ministro. Mesmo isso era uma novidade naquela época. Mesmo na Inglaterra pós-Revolução Gloriosa, o primeiro-ministro era escolhido pelo rei – a ideia de que isso caberia ao parlamento estava apenas começando a ganhar força entre os britânicos. Ou seja, não eram apenas as Repúblicas que eram

raras em 1787. O moderno sistema de monarquias parlamentaristas na Europa só se desenvolveria totalmente ao longo do século seguinte. Portanto, nem nessa questão os delegados da Convenção Constitucional tinham muitas referências. Logo de cara enxergavam um problema caso o presidente fosse eleito pelo Congresso: o fato de que isso o tornaria muito dependente do poder legislativo, criando uma indesejável relação de dependência entre executivo e legislativo.

Após intensos debates ao longo de diversas semanas, a Convenção Constitucional acabou rejeitando ambas as propostas: tanto a eleição direta via voto popular, quanto a indireta via Congresso. Um certo ar de desespero começou a tomar conta dos delegados – eles teriam que de algum modo chegar a uma fórmula, ou do contrário não haveria uma Constituição (DAHL, 2003). Tendo descartado tanto o voto direto como a eleição pelo Congresso, os delegados chegaram a uma espécie de meio-termo, adotando uma ideia um tanto aristocrática de um corpo de “eleitores” qualificados que teriam a responsabilidade de eleger o presidente. A solução a que acabaram chegando foi produto de longos debates: um “Colégio Eleitoral”.

A noção de “Colégio Eleitoral” tem paralelo com o “Colégio dos Cardeais”, responsável pela eleição do Papa. De fato, a palavra “colégio” no seu sentido original vem do latim *collegium*, derivado de *colligere*, que significa reunir. No Federalista nº 68, Alexander Hamilton explica a lógica do Colégio Eleitoral afirmando que a seleção do presidente “deve ser feita pelos homens mais capazes de analisar as qualidades necessárias à situação, agindo sob circunstâncias favoráveis à deliberação” (HAMILTON; MADISON; JAY, 1982, p. 414). Hamilton via o Colégio Eleitoral como “um corpo intermediário de eleitores” (p. 414) que contribuiria para evitar a eleição de presidentes com “talentos para a intriga rasteira e os pequenos truques da popularidade”, já que os eleitores do Colégio estariam menos expostos

“aos calores e fermentos que podem ser comunicados a eles pelo povo” (p. 416). Ao ler essa passagem, a impressão é de que Hamilton, em 1797, estava preocupado com o que hoje chamamos de populismo.

Respondendo à acusação de que estariam criando uma espécie de aristocracia com o Colégio Eleitoral, os seus defensores destacavam a proibição de títulos de nobreza e o fato de que todos os poderes do governo federal derivavam “direta ou indiretamente” do povo (KLARMAN, 2016). Da forma que os pais fundadores enxergavam, os representantes da vontade popular eram os deputados, não o presidente. Uma ilustração clara disso é a foto de que os senadores eram escolhidos de forma indireta pelas câmaras estaduais, e não por voto direto. Isso só mudou em 1913 com a 17ª emenda estabelecendo eleição direta para senadores.

Restava então decidir de que forma esses distintos eleitores do Colégio Eleitoral seriam escolhidos. A solução foi, como era de se esperar, que essa tarefa deveria caber aos Estados. Com esse contexto em mente podemos entender a frase do Texto Constitucional relativa à forma de seleção do presidente da República: “Cada Estado deve apontar, da forma que for decidida por sua legislatura, um número de eleitores igual ao número de Senadores e representantes que aquele Estado tem no Congresso”. Esse é o trecho da Constituição que define o Colégio Eleitoral. Em outras palavras, cada Estado tem direito a um determinado número de eleitores no Colégio Eleitoral que equivale à soma do número de deputados mais os senadores que aquele Estado possui no Congresso. Por essa razão, atualmente (com 50 Estados), o total de eleitores no Colégio Eleitoral seria 535, ou seja, os 100 senadores mais os 435 deputados federais. Desde 1961, com a 23ª emenda que atribuiu três votos eleitorais ao Distrito de Columbia, são 538.

Dado que todos os Estados têm o mesmo número de senadores (dois) e ao menos um deputado, o número mínimo de votos

que um Estado tem no Colégio Eleitoral é três. É o caso de alguns Estados pouco populosos como as Dakotas do Norte e do Sul.

Por outro lado, Estados mais populosos têm mais deputados e, portanto, mais votos no Colégio Eleitoral. A Califórnia, por exemplo, tem 53 deputados, logo, somados aos dois senadores daquele Estado, conta com 55 votos no Colégio Eleitoral. E assim por diante. Para ser eleito, um presidente precisa de 50% (269) mais um dos votos no Colégio Eleitoral, portanto, 270. Esse é o número de votos necessários para eleger um presidente nos Estados Unidos.

Há um trecho muito relevante na frase constitucional citada acima, que é chave para entender as transformações no papel do Colégio Eleitoral ao longo dos anos. A parte que diz: “[...] da forma que for decidida por sua [do Estado] legislatura”. Isso significa que, constitucionalmente, cabe aos próprios Estados, e não ao governo federal, definir a forma de seleção dos eleitores do Colégio Eleitoral. Nas primeiras eleições presidenciais, cada Estado foi testando diversas formas de seleção dessas pessoas. Com o tempo, e o desenvolvimento dos ideais democráticos, foi se consolidando a ideia de que caberia à população escolher esses eleitores (DAHL, 2003). Ou seja, os eleitores do Colégio Eleitoral seriam eles próprios eleitos pela população do Estado. Assim, quando os californianos vão hoje às urnas nas eleições presidenciais, estão em tese escolhendo os 55 eleitores que irão compor o quadro de 538 eleitores no Colégio Eleitoral, que por sua vez selecionará o presidente.

A forma de seleção dos eleitores para o Colégio Eleitoral que predominou na maioria dos Estados foi o *winner-takes-all*, ou seja, o Estado atribui todos os seus votos no Colégio Eleitoral ao vencedor daquele Estado. A razão disso é que se imaginou que a concentração de todos os votos do Estado em um candidato (em oposição, por exemplo, a atribuir os votos de forma proporcional) seria uma maneira de aumentar o peso daquele Estado no Colégio Eleitoral (KLARMAN, 2016).

Assim chegamos ao sistema mais ou menos como ele funciona hoje. O resultado do processo histórico descrito acima é que o presidente dos Estados Unidos não é diretamente eleito pela população, mas indiretamente pelo Colégio Eleitoral. Na prática, no dia da eleição, os norte-americanos estão não votando no presidente, mas selecionando os delegados que irão compor o Colégio Eleitoral, que por sua vez irá escolher o presidente. Nesse sentido, os Estados Unidos não têm uma eleição nacional, mas 50 eleições estaduais, com cada Estado tendo um peso mais ou menos proporcional à sua população no cômputo geral. Assim, ao contrário do Brasil, o presidente dos Estados Unidos não precisa de 50% + 1 dos votos populares. Ele precisa de 50% + 1 dos votos no Colégio Eleitoral, ou seja 270 dos 538. E, pelo sistema *winner-takes-all*, se um candidato ganha as eleições no Estado da Califórnia, ele leva todos os 55 votos eleitorais daquele Estado, independente se a vitória foi por 51% a 49% ou 90% a 10%.

Dessa forma, conseguimos entender por que Trump foi eleito em 2016, mesmo tendo recebido menos votos totais que Hillary Clinton. Por exemplo, enquanto Hillary venceu na Califórnia com uma margem de mais de 4 milhões de votos sobre Trump, Trump venceu Hillary por pequenas margens em diversos outros Estados como Wisconsin, Pensilvânia e Michigan. No caso de Michigan, Trump teve cerca de apenas 10 mil votos a mais que Hillary, o que significa que ele levou todos os 16 votos eleitorais daquele Estado de quase 10 milhões de habitantes.

As eleições de 2000 foram ainda mais apertadas e decididas por uma diferença de apenas 537 votos no Estado da Flórida. Ou seja, na Flórida, Bush venceu Al Gore por uma diferença de apenas 537 votos, o que significa que ele levou todos os 25 votos eleitorais daquele Estado e foi eleito presidente com 271 votos no Colégio Eleitoral contra 266 de Al Gore. Não deixa de ser no mínimo curioso a constatação de que a eleição de 2000 para

presidente do mais poderoso país do planeta foi decidida por uma diferença de 0,009% no Estado da Flórida.

Evidentemente, entre 1787 e hoje, muita coisa mudou. Muitas coisas não foram antecipadas pelos pais fundadores. Tivemos por exemplo a inclusão de 27 emendas constitucionais, a última delas em 1992. Mas as palavras escritas pelos constituintes que se reuniram na Filadélfia em 1787 continuam presentes na Constituição dos Estados Unidos e suas marcas são sentidas até hoje.

## Referências

ADAMS, J. From John Adams to John Taylor, 17 December 1814. [carta]. *Founders Online*, National Archives, 1814. Disponível em: <https://founders.archives.gov/documents/Adams/99-02-02-6371>. Acesso em: 12 ago. 2020.

DAHL, R. A. *How Democratic Is the American Constitution?* New Haven: Yale University Press, 2003.

FARRAND, M. (ed.). *The Records of the Federal Convention of 1787*. New Haven: Yale University Press, 1966. v. 2.

HAMILTON, A.; MADISON, J.; JAY, J. *The Federalist Papers*. New York: Bantam, 1982.

JAY, W. *The Life of John Jay: With Selections from His Correspondence and Miscellaneous Papers*. New York: J. & J. Harper, 1833.

KLARMAN, M. J. *The Framers' Coup: The Making of the United States Constitution*. New York: Oxford University Press, 2016.





# 8. A PROMESSA ILUSÓRIA DE UMA POLÍTICA EXTERNA PROGRESSISTA DOS EUA EM RELAÇÃO AO BRASIL

*André Pagliarini*

Em dezembro de 2019, fui solicitado a escrever um artigo para o North American Congress on Latin America (NACLA) contemplando uma nova política externa progressista dos EUA para o Brasil. A ideia era esboçar uma nova abordagem para a maior nação latino-americana no caso da vitória do partido Democrata na eleição de 2020. Como historiador, pensei imediatamente sobre como o passado recente poderia informar o futuro. Era evidente para mim que, se um Democrata ganhasse, ele ou ela – estava escrevendo antes de se tornar claro que o ex-vice-presidente Joe Biden seria o candidato – não deveria simplesmente reerguer um *status quo* previamente estabelecido. Uma política externa de fato progressista implicaria uma completa reconsideração do papel dos EUA na América Latina, especialmente em relação às aspirações brasileiras.

No presente capítulo, descrevo e atualizo as ideias apresentadas naquele ensaio à luz dos últimos desenvolvimentos na política dos EUA e do Brasil. Com o advento da pandemia da covid-19 e o desgoverno abissal de Jair Bolsonaro, seria pouco dizer que muita coisa mudou desde o final de 2019. Também ofereço algumas reflexões preliminares sobre o porquê do pré-candidato democrata mais progressista, o senador socialista do estado de Vermont, Bernie Sanders, ter fracassado. Para essa parte do capítulo, conversei com dois historiadores, Daniel Bessner e Patrick Iber, que aconselharam a campanha de Sanders na área de política externa. Tomados em conjunto, seus comentários oferecem *insights* sobre o apelo limitado de um novo olhar acerca dos Estados Unidos no concerto das nações, mesmo dentro do ecossistema relativamente progressista das primárias democráticas. Minha meta em considerar o fracasso de Sanders e o tipo de relação que o próximo presidente democrata deveria ter com o Brasil é ilustrar a promessa e a frustração do presente momento. Por um lado, novas ideias e abordagens parecem perfeitamente plausíveis dado o terreno político incerto, mas, por outro, o poder necessário para implementar uma visão moderna e progressista ainda ilude os mais pungentes setores da esquerda nos EUA e no Brasil. Quando a atual correlação de forças mudar, será preciso apresentar uma visão alternativa de relações interamericanas. Esse trabalho precisa começar já.

## **Uma abordagem equilibrada ao Brasil de Bolsonaro**

É uma história que ele contou muitas vezes: o ex-presidente do Brasil Luiz Inácio Lula da Silva participou da 29<sup>a</sup> Cúpula do G8 em Évian-les-Bains, França, durante seu primeiro ano de mandato em 2003. Ao chegar, ele contou:

Cumprimentei cada companheiro e sentei numa mesa. Eis que chega o [presidente americano George W.] Bush, e todo mundo levantou. Eu disse ao Celso [Amorim, ministro de Relações Exteriores] para não levantar. Isso parece bobagem, mas política é feita de gestos. Eu apenas quis dizer que ninguém levantou quando cheguei e eu não levantei pra ninguém.

Depois de saudar a maior parte da sala, Bush chegou à delegação brasileira e se sentou por um tempo com o novo presidente da maior nação latino-americana. Para Lula, a lição era óbvia: “Em política internacional, ninguém respeita quem não se respeita. Ninguém respeita lambe-botas.”

Esse encontro definiu o tom da abordagem brasileira nas relações internacionais para os próximos 13 anos. Sob sucessivos governos do Partido dos Trabalhadores (PT), primeiro sob Lula (2003-2010) e então sob Dilma Rousseff (2011-2016), o Brasil procurou transformar sua influência econômica e cultural em influência política substantiva no hemisfério e além dele. Entre outras coisas, isso implicou atingir um perfil internacional mais visível. Em 2002, o ano anterior à posse de Lula, o Brasil tinha um total de 150 consulados, embaixadas e delegações permanentes em organizações internacionais. Oito anos depois, tinha 216 (ver MILANI, 2011, p. 82). Em 2009, a revista *Foreign Policy* reconheceu Amorim, que pessoalmente ajudou na criação de 35 embaixadas – 16 só na África –, como o diplomata-chefe no mundo. A insistência de Lula de que seu país deveria ser representado virtualmente em todos os lugares produziu grande aclamação internacional.

A diplomacia de Lula também recebeu aplausos de oficiais dos EUA. Em 2007, ele visitou Bush em Camp David. Ele foi o primeiro chefe de Estado latino-americano convidado para o retiro presidencial isolado desde o início dos anos de 1990. Independentemente dessa honra, porém, o Brasil não era uma

prioridade dos EUA na primeira década do século XXI. Como coloca a cientista política Britta H. Crandall em 2011: “O Brasil é inquestionavelmente um país significativo tanto no que diz respeito à economia global quanto a padrões políticos. Mesmo assim, parece ter sido negligenciado pelos Estados Unidos desde meados dos anos de 1970.” (BRITTA, 2011, p. 2). Seguindo a mesma linha, o cientista político Abraham F. Lowenthal escreveu, em 1986:

O Brasil não tem sido o foco de atenção porque as relações dos EUA com o Brasil nunca foram particularmente complicadas. Mesmo com o tamanho vasto, o Brasil tradicionalmente é visto por Washington como um país distante com o qual os Estados Unidos têm poucos problemas. (LOWENTHAL, 1986, p. 3).

Crandall rebate a noção de que Washington tem historicamente negligenciado o Brasil, mas, em termos gerais, os pontos levantados por ela e Lowenthal são autoevidentes: o cidadão médio dos Estados Unidos sabe muito pouco mesmo sobre o Brasil. Essa questão irrita brasileiros, cientes do potencial e da ânsia por maior influência de seu país no palco mundial.

Sob a presidência de Jair Bolsonaro, um ex-capitão do Exército eleito em 2018 com uma plataforma vaga mas profundamente reacionária, o Brasil tem radicalmente deixado de lado a política externa do início dos anos de 2000. Mais que qualquer predecessor em décadas, Bolsonaro tem alinhado sua administração com os interesses de Washington DC – mais especificamente com os impulsos imprudentes de direita de Donald Trump. Tal subserviência está fora de sintonia com a costumeira independência brasileira nas relações internacionais. Mesmo a ditadura que governou o país entre 1964 e 1985 manteve aspectos nítidos de uma política externa calcada nos interesses nacionais e não no alinhamento automático a um ou outro poder. A

subserviência atual está por entregar benefícios tangíveis para o país como um todo.

A política externa de Bolsonaro tem sido, no melhor dos casos, inefetiva e, no pior, desastrosamente contraprodutiva. Sua peculiaridade, porém, provavelmente tornará mais fácil virar a página no futuro. Dado que Bolsonaro já se desviou do caminho trilhado pela diplomacia brasileira em áreas cruciais, um novo presidente progressista dos EUA pode enquadrar uma nova abordagem política para a região e para a nação menos como um desvio estridente, intrusivo, e mais como resposta necessária à mudança das realidades sociopolíticas. Essa oportunidade requer uma deliberação cuidadosa sobre as bases de tal abordagem, o que deve ser levado por uma saída dos hábitos desagradáveis do passado e da arrogância negligente do presente.

Uma política externa progressista para o Brasil deve agarrar as aspirações e frustrações desse país. Obstáculos atuais à habilidade brasileira de se projetar incluem sucessivos escândalos de corrupção, uma crise de segurança pública séria, desemprego crescente e conflito econômico – desafios que também refletem ânsias gerais que têm apreendido a maior parte do mundo em anos recentes. Juntos, esses problemas trouxeram o Brasil a um ponto de inflexão. Bolsonaro é verdadeiramente apaixonado por Trump. E sua bajulação pareceu como se pudesse produzir o tipo de reconhecimento internacional que muitos em seu país almejam. Quando Bolsonaro visitou a Casa Branca em março de 2019, Trump expressou um desejo de apoiar a entrada do Brasil na Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e possivelmente até na Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) – ambos clubes exclusivos reservados para alguns dos mais ricos e influentes países do mundo.

Bolsonaro usou sua relação supostamente próxima com Trump para justificar uma posição de extrema deferência aos Estados Unidos e uma mudança radical na política externa brasileira.

O país está correndo para diminuir sua presença no exterior, particularmente no Caribe, onde a presença chinesa em particular cresceu dramaticamente na última década. O Brasil pode até recuar na África, com embaixadas em Serra Leoa, Libéria e Líbia potencialmente a serem fechadas. Essa seria uma retirada especialmente simbólica dados os impactos históricos conspícuos do tráfico de escravos africanos na sociedade brasileira: entre os séculos XVI e XIX, quase 5 milhões de africanos sequestrados de seu continente de origem foram enviados ao Brasil, o último país do hemisfério ocidental a abolir a escravidão, em 1888. Por décadas, os investimentos brasileiros na África foram dados como lidando tanto com os desafios geopolíticos do presente quanto com os débitos sociopolíticos do passado. O governo Bolsonaro, por sua parte, está apostando que uma política externa mais modesta produzirá relações mais quentes com os Estados Unidos e, em última análise, produzirá benefícios maiores do que a política independente do PT. De acordo com esse pensamento, é mais capaz de Washington conceder benefícios favoráveis ao Brasil – no que diz respeito ao comércio, por exemplo – se o gigante latino-americano convergir mais claramente com os interesses de longo prazo de hegemonia dos Estados Unidos.

Essa abordagem foi posta à prova no primeiro ano do governo de Bolsonaro, mas falhou em produzir os resultados desejados. Em outubro, o governo de Trump optou por não apoiar formalmente a oferta brasileira de ingressar na OCDE, enquanto Bolsonaro unilateralmente derrubou os requerimentos de visto para turistas dos Estados Unidos (e Austrália, Canadá e Japão) viajando para o Brasil. O movimento desfez a política de reciprocidade que membros do Congresso brasileiro argumentaram como sendo princípio básico de orgulho nacional, superando um potencial aumento marginal nos dados do turismo.

Além disso, como Dawisson Belém Lopes, professor de Política Internacional e Comparada da Universidade Federal de

Minas Gerais, apontou-me recentemente, o governo Bolsonaro tem falhado em advogar para, ou até mesmo reconhecer publicamente, os milhares de brasileiros vivendo nos Estados Unidos (1,4 milhão). “A crescente diáspora brasileira em estados como Flórida, Nova Jersey e Massachusetts ainda não inspirou o desenvolvimento de acomodação específica e políticas de aculturação”, ele observou. Em vez de peticionar para o governo Trump por um tratamento mais favorável a seus cidadãos, Bolsonaro e seus filhos fizeram comentários irônicos sobre brasileiros nos Estados Unidos. O congressista Eduardo Bolsonaro, por exemplo, referiu-se a brasileiros imigrantes sem documentação como um “embaraço”. O governo Bolsonaro, inclusive, tomou esforços para assistir o governo dos EUA na deportação de brasileiros sem documentação. Em vez de ver o atual ocupante da Casa Branca como um parceiro temporário de quem ele pode talvez extrair concessões, Bolsonaro trata Trump como um colete salva-vidas. Ele mostrou uma vontade de sofrer repetidas indignidades em nome da permanência nas boas graças do mais errático presidente dos EUA da história recente.

Enquanto Bolsonaro é um fenômeno muito particularmente brasileiro, é impossível entender sua ascensão sem observar um contexto internacional mais amplo envolvendo, por exemplo, a eleição de Trump, Brexit, a crise migratória na Europa e a teimosamente lenta recuperação da crise global de 2008. O próprio Bolsonaro parece enxergar essa correlação favorável de forças no mundo como impulsionadora da viabilidade de seu governo. Isso explica o porquê de ele ter recusado a reconhecer qualquer distância entre ele e Trump, mesmo que sua relação supostamente próxima tenha falhado em dar resultado de forma substantiva. Como argumentei em um artigo, Bolsonaro apostou seu legado de política externa na sobrevivência do governo Trump, sabendo que, se os democratas prevalecerem em 2020, sua agenda reacionária perderá o pequeno apoio internacional de que desfruta. O

governo brasileiro se encontra, portanto, na estranha posição de apoiar abertamente um partido numa eleição nacional dos EUA. Esse partidarismo nu é uma degradação embaraçosa da política externa brasileira, servindo aos interesses políticos pessoais de Bolsonaro mais que os da nação como um todo.

Mas o investimento de Bolsonaro nas eleições dos EUA de 2020 reflete não apenas sua própria fragilidade política, mas também o quão longe o Brasil tem estado da autoconfiança assertiva dos anos de PT. A fortuna social, econômica e política não deveria – e historicamente não é o que acontece – se apoiar tão fortemente em ter um amigo na Casa Branca. No encerramento do primeiro ano do governo Bolsonaro, muitos analistas notaram que o único ponto brilhante de sua política externa tem sido desistir de suas propostas mais estranhas. Esse padrão de inconsistência e incompetência promete pouco, tanto para o Brasil quanto – talvez surpreendentemente – para os Estados Unidos.

## **Repensando a política externa**

Como um presidente progressista dos EUA deveria abordar o Brasil sob Bolsonaro? Obviamente, não deveria haver tentativas de removê-lo do cargo, nem qualquer democrata pretender que o vasto histórico de retórica violenta, racista e misógina de Bolsonaro seja, de repente, admissível. Em vez disso, a meta deve ser isolar Bolsonaro no palco mundial, para ilustrar o quão inaceitável e, em última análise, contraprodutivo, é seu tipo de política. Como observou corretamente Bernie Sanders em um grande endereçamento de política externa em 2018, Bolsonaro é parte de uma onda transnacional de movimentos de direita liderados por “demagogos que exploram os medos, preconceitos e queixas do povo para ganhar e se manter no poder”. Uma política externa progressista dos EUA deveria focar em conter essa maré de reação. No caso do Brasil, ao menos quatro elementos



– enraizados nas lições de mais de um século e meio de relações entre Washington e as várias nações a seu sul – devem constituir essa estratégia.

Ao se tratar de América Latina, os políticos dos EUA têm por muito tempo se baseado em hábitos e preconceitos individuais. A arrogância tem sido a nota base desse refrão. Com isso em mente, talvez a tradição mais importante que arquiteta uma política externa progressista deve dar fim a essa tendência para ver algo além da pusilanimidade latino-americana como uma afronta geopolítica. Se era abundantemente claro para Lula que os maiores poderosos do mundo têm pouca consideração por lambedores de bota, deveria ser igualmente óbvio para um novo presidente democrata o porquê de brasileiros comuns acharem difícil respeitar a hegemonia dos EUA, que já tem tempo e que espera ter suas botas lambidas. Sanders, deve ser notado, tem dado indicações de entendimento dessa história muito mais claras que a senadora Elizabeth Warren, de Massachusetts. Como Belém Lopes disse-me numa conversa recente, verificar o excesso dos EUA seria uma etapa significativa. “Dada a história das relações entre a região e Washington, e o atual estado de relações no hemisfério, uma política externa minimalista dos EUA já seria algo a se celebrar”, ele disse. Em primeiro lugar, então, um senso genuíno de humildade deveria formar o engajamento de Washington com o Brasil.

Segundo, um novo presidente progressista dos EUA deve ativamente reiterar sua crença na importância do pluralismo político e respeito às diversidades sociais. O crescimento de Bolsonaro fez o medo atingir comunidades vulneráveis no Brasil – grupos já marginalizados em uma sociedade ainda moldada por costumes sociais conservadores. O alvo mais claro e consistente do ânimo do presidente brasileiro é o povo LGBTQI+. Em janeiro de 2019, um pouco depois da posse de Bolsonaro, Jean Wyllys, um membro do Congresso abertamente gay, do Partido Socialismo

e Liberdade (PSOL), deixou o país para resguardar a própria vida. Wyllys tem por tempos sido um dos críticos mais vocais de Bolsonaro, chegando a ponto de cuspir em sua cara no próprio Congresso, durante a batalha legislativa sobre o impeachment de Dilma Rousseff em 2016. Com Bolsonaro eleito para o maior cargo, Wyllys – já recebendo incessantes ameaças de morte – sentiu-se suficientemente em risco para deixar o país.

“A soberania e a autodeterminação dos povos devem ser respeitadas por uma política externa dos EUA que se creia e se queira progressista”, Wyllys me disse em novembro de 2019, enfatizando que a política externa progressista deve ser

sempre dentro dos marcos democráticos (não se pode nem se deve respeitar golpes de Estado ou tiranias que suprimem liberdades civis e interditam a democracia) e dos direitos humanos definidos por tratados e pactos internacionais (o que significa que os EUA não podem cruzar os braços quando podem impedir genocídios ou prisões políticas perpetrados por grupos políticos dentro dos países latino-americanos, por exemplo os EUA jamais poderiam aceitar o golpe recente na Bolívia e a ameaça aos indígenas).

Wyllys advoga pessoalmente por sanções econômicas direcionadas e por condicionar ajuda ao respeito pela democracia e pelos direitos humanos como as formas mais efetivas de intervenção. Tais medidas viriam com riscos, tanto para a comunidade internacional quanto para o povo brasileiro, que não deveria ser punido pela irresponsabilidade de seus líderes. Um condicionamento para ajuda mais estrito é a única sugestão que um presidente progressista dos EUA deveria considerar, como a política seria menos passível de impactar negativamente cidadãos comuns do que sanções econômicas intervencionistas.

Perguntei a Wyllys sobre qual seria sua mensagem para os candidatos democratas. Vale a pena citar sua resposta como um todo:

Os candidatos precisam conhecer melhor a América Latina e entender que, sem esta, os EUA não existem como tal. Entender que os países latino-americanos ainda enfrentam problemas graves decorrentes da colonização europeia e da política imperialista dos EUA. Precisam ser empáticos. Notar que há vidas se perdendo aos milhares nos países da América Latina para que plutocratas americanos acumulem riquezas e privilégios que nem sequer beneficiam o povo americano como um todo, mas tão somente a uma casta de brancos ricos. Os candidatos precisam descobrir que há mundo para além dos EUA e que os EUA contêm em si o mundo nas figuras dos imigrantes e das pessoas que estão em busca de novas oportunidades ou fugindo de guerras e tiranias nas quais os EUA têm participação. Os americanos não poderão exercer seu direito à busca da felicidade, como reconhece a Constituição americana, enquanto não reconhecerem esse direito em outros países e em cidadãos que não tenham nascido nos EUA, mas que aí vivem.

Não diferente de Trump, Bolsonaro tem frequentemente promovido a violência como meio de lidar com sua oposição. Ele e seus companheiros, como Trump, escondem-se atrás de insinuações e uma suposta aversão ao politicamente correto. “Ou eles vão para fora do país, ou para a prisão,” ele disse a um público o aplaudindo durante um de seus últimos comícios de campanha, referindo-se em termos deliberadamente vagos a seus oponentes e não-apoiadores políticos. No final de novembro de 2019, o ministro da Economia Paulo Guedes intimou que o governo pode ser forçado a se apoiar em medidas abertamente autoritárias para garantir a implementação de sua agenda econômica amplamente impopular. Ele tem desde então se afastado dessa sugestão, mas continua profundamente comprometido com uma

agenda essencialmente neoliberal e perturbadoramente confortável com o autoritarismo. Em uma entrevista com o *Financial Times*, por exemplo, Guedes disse que o Chile passou por “uma maravilhosa transformação” sob a ditadura de Augusto Pinochet. Trump oferece uma espécie de cobertura internacional para essa retórica que promove a violência. Afinal, Bolsonaro parece menos anômalo para brasileiros se o chefe do executivo do país mais rico e poderoso do mundo sugere a guerra civil se as próximas eleições não forem vencidas por ele.

Um presidente democrático que derrote Trump assumirá o governo com a moral e o capital político necessários para deixar claro que tal retórica é inaceitável. Tal mudança discursiva pode envenenar a marca política de Bolsonaro e enfraquecê-lo em casa. Claro, não há tanto que os Estados Unidos podem fazer para transformar a linguagem e o comportamento de Bolsonaro, mas podem prover pressão suficiente para estabelecer algum espaço de respiro para que forças progressistas e minorias em perigo no Brasil desafiem o presidente.

Terceiro, uma política externa progressista deve abraçar a luta contra a mudança climática. No que se refere ao Brasil, isso significa expor a cumplicidade do governo Bolsonaro – por não impor as estritas leis ambientais e tacitamente encorajar o desenvolvimento ilegal em áreas protegidas – com uma onda sem precedentes de desmatamento. Essa será uma tarefa muito difícil. Como notei em outro escrito:

Enquanto a presidência de Bolsonaro tem sido uma emergência para brasileiros comuns desde o primeiro dia, as queimadas massivas na Amazônia finalmente desencadearam a intensa e global condenação que Bolsonaro merecia havia tempo. Em resposta, [ele] nutriu um nacionalismo prejudicial, descartando as críticas como sabotagem “colonialista”.

Um novo presidente dos EUA deve pôr a agulha na denúncia das forças vorazes do agronegócio que têm prosperado sob Bolsonaro enquanto evita a armadilha que prendeu o presidente francês Emmanuel Macron quando condenou as queimadas amazônicas e que, no processo, deu crédito inadvertido às teorias conspiratórias brasileiras de direita sobre invasão estrangeira.

Um Bolsonaro encorajado é muito ruim para a Amazônia, porém tentativas da comunidade internacional para forçar uma preservação mais ativa poderiam sair pela culatra e atijar sua base. Por essa razão, um novo presidente democrata deve proclamar em bom som e consistentemente o respeito dos EUA pela soberania brasileira, deixando claro que nenhum outro Estado sabe melhor como proteger o que resta da Floresta Amazônica que o Brasil. Mas é uma questão de vontade política. Sob Bolsonaro, o governo tem largamente abdicado de seu papel em preservar o meio ambiente. O governo dos EUA deve usar suas consideráveis fontes para manter a atenção internacional voltada para a situação da Amazônia e seu significado global. Fazê-lo tem tanto a ver com a defesa da vitalidade de um ecossistema crucial quanto com isolar Bolsonaro no palco mundial. Dada a complexidade do desmatamento amazônico no contexto da mudança climática, uma política externa progressista dos EUA requererá porções iguais de tato, sagacidade e determinação.

Finalmente, uma política externa progressista deve identificar claramente a ligação problemática entre o crescimento da desigualdade e a erosão global da democracia. Nenhum candidato tem feito essa conexão tão claramente quanto Bernie Sanders. Falando na Johns Hopkins University em 2018, Sanders inequivocamente afirmou que apenas “um movimento internacional que se mobilize sob uma visão de prosperidade compartilhada, segurança e dignidade para todas as pessoas” pode salvar a democracia. O primeiro elemento dessa receita – prosperidade

compartilhada para todos ao redor do mundo – exemplifica uma diferença crucial entre uma política externa genuinamente progressista e a abordagem nacionalista que tem caracterizado prévios governos republicanos e democratas. Quem quer que seja que suceda Trump deve centrar-se não apenas em cidadãos americanos, mas em todo e qualquer ser humano. Se atacar a desigualdade em casa é uma prioridade, então, um novo presidente democrata deve fazer o mesmo com o exterior.

Por quase qualquer medição, o Brasil é um dos países mais desiguais do mundo, e a agenda de Bolsonaro faz pouco para lidar com esse problema. Liderado por seu ministro da Economia, um *Chicago Boy* que se encaixaria no regime cruelmente anti-democrático de Augusto Pinochet, no Chile, Bolsonaro tentou implementar uma série de reformas econômicas que atingiriam primeiramente o povo pobre e a classe trabalhadora. Mesmo que não seja o papel do presidente dos EUA fazer campanha contra tais medidas, ela ou ele deveria reconhecer o poder de se falar em termos mais humanos sobre o papel e as responsabilidades do Estado. A lógica desse elemento importante para uma política externa progressista é simples: os Estados Unidos, e o mundo como um todo, estão em melhor situação quando a grande maioria das pessoas reconhece necessidades e lutas compartilhadas – resumindo, sua humanidade em comum. A solidariedade transnacional seria uma adição refrescante para o vocabulário das relações EUA-Brasil.

Esses quatro elementos – humildade, defesa do pluralismo, compromisso com o combate da mudança climática, e uma dedicação para reduzir desigualdades globais – deveriam participar da criação de uma política externa progressista dos EUA para o Brasil. Mais que qualquer coisa, porém, uma política externa genuinamente progressista deveria brilhar um holofote crítico nas tendências antidemocráticas de Bolsonaro.

Mas um presidente democrata deve pisar com cuidado. Como Lowenthal (1986) avisou três décadas atrás: “É possível que uma continuação da clássica abordagem dos EUA [de intervencionismo] possa ajudar a empurrar o Brasil na direção de um curso extremamente nacionalista que causaria conflitos mais profundos entre os dois países.” De fato, Bolsonaro já se provou à vontade para culpar forças exteriores de seus problemas domésticos. Essa propensão alcançou alturas especialmente absurdas no último novembro, quando ele acusou o ator Leonardo DiCaprio de causar queimadas massivas na Amazônia. Bolsonaro, em outras palavras, provavelmente atacaria qualquer tentativa de um presidente democrata de restringir ou criticar seus piores impulsos. A resposta apropriada não seria alimentar suas narrativas, mas miná-las por demonstrar o quão sozinho ele está.

## **O adiamento da política externa progressista?**

Com a saída de Sanders da corrida pela nomeação democrata, as alternativas progressistas ao centrismo de Biden deixaram de existir (a senadora Elizabeth Warren, de Massachusetts, também teve a ideia de repensar seriamente o papel dos EUA no mundo de um ponto de vista progressista). Portanto, enquanto as ideias que descrevi acima se mantêm, elas devem agora ser situadas num contexto de relativo fracasso da esquerda. A política externa raramente está no coração da política interna dos EUA, com óbvias exceções quando milhares de americanos estão lutando e morrendo no exterior em conflitos armados. É portanto irracional dizer que Sanders ou Warren perderam por causa de suas visões de política externa. Mesmo assim, suas ideias ousadas sobre política externa refletiam grandes ideias em outras áreas, grandes ideias que, no final das contas, não levaram as primárias. Para aqueles interessados numa renovação dos impulsos

progressistas nas relações EUA-Brasil, vale a pena pensar sobre o motivo disso.

Para Daniel Bessner, professor associado em Política Externa Americana na Jackson School of International Studies da University of Washington e colega não residente no Quincy Institute for Responsible Statecraft, a derrota de Sanders não necessariamente diz respeito a uma derrota eleitoral de sua política externa. “Não acho que sua derrota seja um repúdio a sua campanha, porque não acho que a maioria dos votantes dos EUA ligam tanto para a política externa dos EUA”, Bessner me disse.

Isso é claramente um problema, dado que os Estados Unidos operam um enorme império mundial. Mas, se Sanders ganhasse, seria também uma oportunidade: porque a política externa geralmente voa por baixo do radar – com exceção dos momentos de violência –, Sanders teria a real capacidade de transformar o papel dos EUA no mundo. Mas, para voltar à questão: não acho que essa eleição era uma eleição sobre política externa, então sua derrota não reflete tanto sobre essa questão.

Patrick Iber, professor assistente de história na University of Wisconsin-Madison, é similarmente relutante em atribuir a derrota de Sanders a suas propostas de política externa:

Dizer que a derrota foi um repúdio a uma parte de sua campanha ou outra – incluindo a política externa – é assumir que havia um caminho para a vitória de Sanders e que ele saiu desse caminho quando adotou uma posição ou outra. Não sei se isso é verdade: penso que ele localizou muitos de seus eleitores, e as esperanças de vitória dependiam de um campo dividido.

Diferente de Bessner, Iber estuda a América Latina, o que identificou como um ponto problemático para a campanha de



Sanders. “A América Latina era uma área de preocupação”, ele me disse, notando que

muitos dos governos da Maré Rosa se tornaram cada vez mais repressivos ou corruptos e estão fortemente identificados com o “socialismo”. Em adição a isso, muitos eleitores desses países nos Estados Unidos foram prejudicados por esses governos ou sofreram perseguições – algumas dessas histórias pessoais podem ser mais simpáticas que outras, mas um candidato socialista teria tempos difíceis para atrair esses eleitores, para dizer o mínimo. Ao mesmo tempo, éramos a campanha obtendo o maior apoio da esquerda. E o anti-imperialismo da esquerda dos EUA, que é saudável e importante e compartilhado por todos trabalhando para a campanha, produz, às vezes, um ponto de vista que não reconhece os problemas que emergiram em governos identificados com a esquerda.

Como orientador para a campanha, Iber disse que se sentiu “cercado por essas duas dinâmicas”.

Talvez nenhuma questão de política externa fosse tão problemática para Sanders como seus elogios prévios sobre os avanços do regime de Castro em temas como saúde e alfabetização. Iber notou que o que Bernie disse no passado

é inegavelmente verdade: uma das razões pelas quais o povo cubano não se insurgiu depois da Baía dos Porcos foi que Fidel Castro era, de fato, extremamente popular. Isso é correto. Havia grupos na Flórida insistindo que isso era apenas porque Cuba se tratava de uma ditadura repressiva, porém isso é incorreto. Mas obviamente Cuba não é uma democracia, e mesmo que seja uma questão complexa, o povo sofre, lá, com a falta de liberdades políticas (e com a concentração de fontes econômicas no aparato estatal).

Em vez de cair numa armadilha defendendo Castro, a campanha deveria ter sido centrada nos seus principais problemas: liberdades civis e saúde e educação como direitos humanos. “Nada disso significa que seguiremos o modelo de qualquer governo do exterior: estamos tentando fazer os Estados Unidos serem mais democráticos, e não menos. Tentei sugerir esse tipo de linguagem, mas ela não foi adotada”, Iber me disse.

O outro argumento que Iber procurou divulgar na campanha de Sanders foi o de que as posições de Trump, “mesmo que moralmente satisfatórias para oponentes do regime, na verdade entrincheiram o poder de linhas-duras em lugares como Cuba. Então querer retornar a uma diplomacia mais engajada não seria uma posição extremista, mas muito razoável.” Infelizmente para qualquer um interessado em uma discussão razoável e embasada na realidade da política externa dos EUA na América Latina, e em Cuba especificamente, a campanha ficou presa na assunção de que Sanders apoiava Castro, mesmo que fosse claro que ele rejeitava os aspectos autoritários do governo cubano. Para alguns na mídia e muitos eleitores, observou Iber, criticar os abusos do governo cubano enquanto louvava seus avanços concretos não foi suficiente – “eles querem um reconhecimento de que o regime lá é ‘essencialmente’ autoritário. Não sei se isso ganharia um único voto”, de acordo com Iber.

Apesar das controvérsias decorrentes de má-fé ou discordância genuína, uma das coisas que Sanders e seus consultores claramente entenderam é que uma nova política externa progressista deve ser humilde e inovadora ao mesmo tempo. “Eu, pessoalmente, sou da opinião de que os Estados Unidos deveriam fazer menos no mundo, e as razões pelas quais acredito nisso são porque sou familiarizado com a história das relações exteriores dos EUA”, Bessner me disse.

Isso, em essência, era a mensagem que eu, como historiador, tentei trazer para a campanha de Sanders: que os Estados Unidos, mais frequentemente que não, têm efeitos desastrosos para o mundo, e por essa razão deveriam ser cautelosos sobre intervir no globo (numa diversidade de formas).

A política externa deve estar vinculada por alguma consciência do passado. Políticos nunca agem com uma base limpa. Mas eles devem balancear essa perspectiva com uma consciência de que estão tentando construir o futuro, não o passado. “Acho que Bernie estava certo ao ser apto a admitir que os EUA causaram danos no passado, obviamente incluindo a América Latina”, Iber me disse. “Acho que essa é uma parte saudável de ser apto a mover adiante e ocupar um papel mais construtivo.” Apesar da perda de Sanders e do histórico de posições geopolíticas mais agressivas de Biden, ainda há esperanças de uma visão de política externa mais progressista no futuro próximo. Como disse Iber:

Acho, em termos amplos, que as políticas que acreditávamos não são impopulares. Sanders mostrou, em 2016 e 2020, que muitos esperam por um país mais social-democrata. E acho que essas crenças serão elegíveis, dadas as condições certas, e, no meio tempo, influenciarão em como o Partido Democrata se relaciona com seus eleitores.

Naturalmente, devemos esperar e insistir, os Estados Unidos deveriam aplicar os princípios social-democratas não apenas em casa, mas fora dela também.

## Referências

LOWENTHAL, A. F. *Brazil and the United States*. Washington, D.C.: Foreign Policy Association, 1986.

BRITTA, H. *Crandall, Hemispheric Giants: The Misunderstood History of U.S.-Brazilian Relations*. Lanham: Rowman & Littlefield, 2011.

MILANI, C. R. S. A importância das relações Brasil-Estados Unidos na política externa brasileira. *Boletim de Economia e Política Internacional*, n. 5, p. 69-85, abr./jul. 2011. Disponível em: [http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/4674/1/BEPI\\_n6\\_importancia.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/4674/1/BEPI_n6_importancia.pdf). Acesso em: 12 ago. 2020.

# 9. CONTEXTUALIZANDO O RELACIONAMENTO ENTRE CANADÁ E BRASIL

*Deborah Barros Leal Farias*

Brasil e Canadá são países paradoxalmente conectados e separados por elementos geográficos, históricos e políticos. De um lado, esses dois países do continente americano estão entre os maiores países do mundo em área territorial: o Canadá o segundo maior, com mais de 9 milhões de km<sup>2</sup>; e o Brasil o quarto maior (em área contínua), com 8,5 milhões de km<sup>2</sup>. Ambos foram “descobertos” e colonizados por potências europeias, acolheram imigrantes dos quatro cantos do mundo, e hoje em dia têm populações multiétnicas – apesar de dívidas históricas com suas populações indígenas. Ainda em comum, os dois países têm tido suas vidas política e econômica entrelaçadas – potencialmente *sob a sombra* – com a de outro gigante do continente, os Estados Unidos da América.

Apesar dos elementos em comum, uma análise das relações bilaterais rapidamente revela um padrão de distância cordial entre os países, apesar de alguns momentos tensos mais recentes, como nos relativos ao contencioso da Bombardier-Embraer e

relatos de espionagem canadense de autoridades brasileiras. Ainda assim, os últimos 10-15 anos têm visto uma maior aproximação concreta, cujo principal elemento é a real chance de assinatura de acordo de livre comércio Canadá-Mercosul em 2021.

O presente capítulo tem como objetivo apresentar e discutir pontos-chave do relacionamento Brasil-Canadá, particularmente nas últimas décadas, tendo como ângulo principal a perspectiva canadense – ajudando a preencher uma lacuna na literatura acadêmica brasileira, ainda bastante limitada quanto ao estudo de política canadense em geral e dos vínculos bilaterais Canadá-Brasil. O texto começa com uma breve análise do alinhamento e posicionamento do Canadá de forma ampla, para depois discutir a relação do país com a América Latina. Após essa contextualização, o capítulo focará especificamente na relação Canadá-Brasil, trazendo também elementos do acordo de livre comércio entre o Canadá e o Mercosul, seguido da conclusão.

## **Contexto: Canadá-mundo**

Para ser compreendido de forma adequada, o relacionamento entre o Canadá e o Brasil precisa ser analisado no contexto da política externa e do perfil internacional do Canadá com o mundo. De forma geral, a política externa canadense pós-Segunda Guerra Mundial foi marcada por um forte engajamento nas estruturas de multilateralismo liberal, e com a aliança “Ocidental” – notadamente com os Estados Unidos e potências da Europa Ocidental – forjada no decorrer da Guerra Fria. O Canadá foi membro fundador da OTAN, ativo nas rodadas do GATT, convidado para G7, projetando-se quase sempre através de organismos internacionais. Apesar desses fortes vínculos, o país demonstrou certa independência dos EUA, ao manter relações diplomáticas com Cuba, não enviar tropas à guerra do Vietnã e ainda receber estadunidenses fugindo do serviço militar obrigatório (*draft*

*dodgers*).<sup>1</sup> O posicionamento adotado pela maioria dos governos canadenses durante a Guerra Fria foi de colocar o país como um país neutro (*honest broker*), realçando sua ausência de passado colonizador ou imperialista para com outros países.

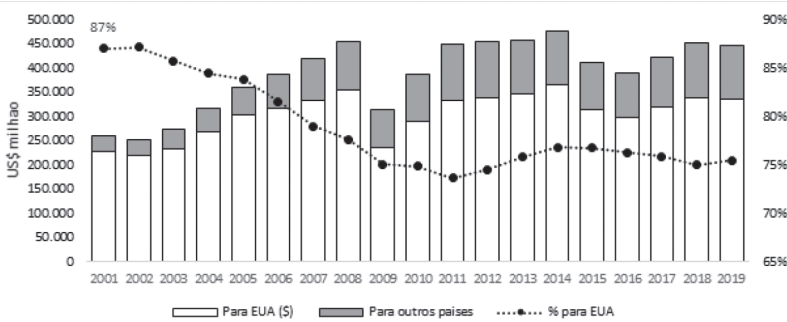
Mais tarde, o perfil canadense de política externa ganha uma nomenclatura específica: a de “potência média” (*middle power*). Uma ampla literatura emergiu a partir da segunda metade dos anos de 1980 – especialmente no Canadá e na Austrália – focada no estudo desse conceito, tendo como obras de referência os estudos publicados por Holbraad (1984), Higgott e Cooper (1990), Evans e Grant (1991), Cooper, Higgott e Nossal (1993), Ravenhill (1998), Nossal (1999), entre outros. Apesar das variações de concepção, o conceito era de que “potência média”, mais do que uma designação de status internacional (nem grande nem pequena potência), refletiria um estilo de política externa, que Ravenhill (1998, p. 308) resumiu como aqueles países “compelidos” a serem empreendedores políticos (*policy entrepreneurs*) em busca de resultados éticos na arena internacional. Isso também seria refletido na busca da construção de coalizões com países com visões de mundo semelhantes (*like-minded states*), tipicamente conduzidos dentro de discussões multilaterais e organismos internacionais. Refletindo esse perfil, o Canadá enviou tropas para as guerras do Golfo (1990-1991), para os Balcãs nos anos de 1990s, e ao Afeganistão logo após os atentados terroristas de 11 de setembro de 2001 – todas consideradas legítimas do ponto de vista de Direito Internacional e como parte de coalizões multilaterais –, decidindo não participar da atuação militar dos EUA no Iraque em 2003.

Em paralelo, a economia canadense no pós-guerra cresceu cada vez mais integrada e dependente da economia dos EUA, antes mesmo da assinatura do Acordo Norte Americano de Livre Comércio (NAFTA) em 1994. Somando a combinação desse

<sup>1</sup> Para mais detalhes, ver Levant (1986), Hagan (2001) e Preston (2003).

acordo em vigor a uma moeda nacional desvalorizada para exportações de produtos industrializados, o Canadá passou a cada vez mais exportar 1) para os EUA e 2) recursos naturais, ressaltando-se algumas empresas com produção altamente sofisticadas, como Nortel e Blackberry (telecomunicações) e a Bombardier (aviação) (ver MACDONALD; PALTIEL, 2016). A dependência canadense do mercado do único vizinho chegou a níveis impressionantes: em 2001 e em 2002, 87% das exportações canadenses foram para os EUA, como ilustrado no Gráfico 1. Com o crescimento dos mercados em países “emergentes” e a crise da economia dos EUA – e depois global – em 2008/2009, a dependência com os EUA diminuiu, e a venda para outros mercados aumentou em valores absolutos e relativos, mantendo-se no patamar de 75% na última década. Na outra direção, a dependência canadense do mercado dos EUA em relação a importações também tem sido alta, mas relativamente menor, caindo de 67% em 2001 para uma média de 52% desde 2008 (Gráfico 2).

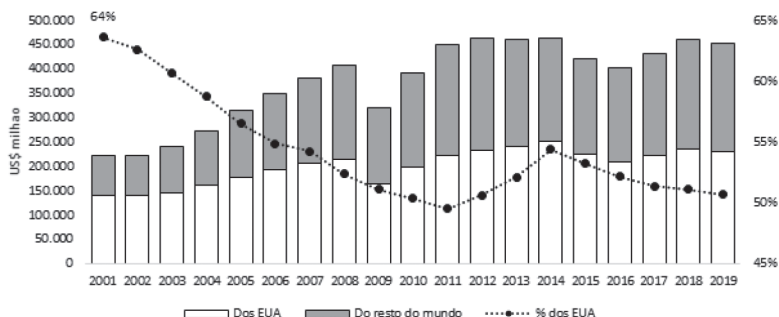
Gráfico 1 - Canadá: exportações por destino (US\$ milhão)



Fonte: STATISTICS CANADA, [2020].



Gráfico 2 - Canadá: importações por origem (US\$ milhão)



Fonte: STATISTICS CANADA, [2020].

Esse breve apanhado revela uma série de fatores que direta e indiretamente afetaram o relacionamento do Canadá com a América Latina, em geral, e com Brasil em particular (ambos a serem discutidos na próxima seção), dos quais três pontos merecem ser ressaltados. Primeiramente, o foco principal das relações internacionais do Canadá pós-Segunda Guerra estruturou-se no eixo do Atlântico Norte, com relativamente pouca atenção para países do “Terceiro Mundo”. Em segundo lugar, a estratégia mais comum de relacionamento com esses países fora do eixo principal se deu através de foros internacionais e engajamentos multilaterais. Ou seja, mesmo que essa estratégia tenha gerado relações amigáveis e positivas com um grande número de países, gerando uma boa imagem do Canadá no cenário mundial, pode-se dizer que resultou em um perfil de repercussão difusa (ao invés de focada) em relacionamentos bilaterais, i.e., uma série de relações cordiais, porém rasas. O terceiro ponto diz respeito ao relacionamento comercial do Canadá com os EUA, marcado pela *enorme* concentração com esse único mercado. Apesar do reconhecimento da situação de fragilidade dessa posição, ações e medidas visando diversificação somente começaram a ser tomadas de fato, e com mais ênfase, após mudanças no cenário

externo, notadamente a crise global de 2008/2009 e o crescimento dos mercados da China e de outros países “emergentes” (como o Brasil).

## **Contexto regional: Canadá-América Latina<sup>2</sup>**

Uma vez que o panorama geral da política externa e do comércio internacional do Canadá foi traçado, torna-se mais fácil compreender seu relacionamento com países da América Latina: geralmente positivos, porém tépidos. Apesar de estar fisicamente nas Américas, o Canadá não tem fronteiras com nenhum país latino, nem possui ligação linguística ou histórica com nenhum dos países da sub-região. Ainda assim, não obstante o pouco peso relativo da América Latina para com o Canadá, existem pontos importantes de ligação, tanto na área política quanto econômica e comercial.

Eric Miller (2016) faz um excelente apanhado histórico das relações Canadá-América Latina, e começa ressaltando o desenajamento do Canadá com a América Latina durante boa parte do século XX. O Canadá nunca foi membro da União Pan-Americana, criada no final de 1910; tornou-se membro do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) em 1972; e só se juntou à Organização dos Estados Americanos (OEA) – sucessora da União Pan-Americana e fundada em 1948 – em 1990. A recusa em aderir à União teve, por um lado, o entendimento de que os EUA possuíam força excessiva na organização, cujo perfil e prioridades – com fortes tons da Doutrina Monroe – não refletiam os interesses canadenses, além de o comércio e os interesses com a região (com exceção dos EUA, claro) serem bastante limitados.

Como explica McKenna (2018, p. 19), o país buscava evitar envolver-se em questões hemisféricas, tanto por apreensão de desentendimentos com os EUA quanto pela aparentemente “interminável” instabilidade regional. Porém, um elemento

<sup>2</sup> Entende-se aqui América Latina como também incluindo os países do Caribe.

simbólico, de identidade *hemisférica*, também foi uma outra força contrária ao engajamento multilateral. Em 1947, quando perguntado se o Canadá deveria juntar-se à União Pan-Americana, Vincent Massey, diplomata que viria a ocupar o cargo de governador geral do Canadá entre 1952 e 1959, simplesmente respondeu: “Não, porque somos uma nação do Norte, e não do Ocidente” (MASSEY, 1947, tradução nossa). Esse sentimento era compartilhado por outros na época, que viam o país fundamentalmente como um membro da *Commonwealth* Britânica, não como parte das Américas (ver MILLER, 1947/1948). Cabe ressaltar que até a Segunda Guerra Mundial o Canadá não possuía representações diplomáticas na América Latina, com seus interesses na região sendo normalmente representados por diplomatas britânicos.

Desde então, não há dúvidas de que o relacionamento do Canadá com a América Latina tem se fortalecido em todos os aspectos. Entretanto, parece haver um padrão histórico: o de constante “redescoberta” da região. Apesar da melhora nas relações comerciais e diplomáticas na década de 1950, a atenção ainda era baixa. O limitado interesse voltado à região é “acordado” na virada das décadas de 1950-1960, com a Revolução Cubana (1959). O primeiro-ministro John Diefenbaker (1957-1963) reviveu (sem sucesso) a ideia de o Canadá tornar-se membro da OEA, dentro de uma visão de que a América Latina havia sido negligenciada e que poderia desempenhar um papel construtivo na região. De acordo com Bell (1986, p. 104), havia a ideia de que seria útil para o país contar com o bloco de votos de países latino-americanos para apoiar interesses canadenses na ONU. Somente nessa época é que o governo instituiu uma Divisão para a América Latina no equivalente canadense ao Ministério de Relações Exteriores, que até então tinha apenas *um* diplomata responsável pela região dentro da divisão tratando da América (MCKENNA, 2018, p. 20-21). Ao final da década, o ministro Pierre Trudeau retomou o enfoque na região de forma mais enfática, incluindo a decisão

de tornar o país um observador permanente na OEA e membro pleno do BID.

O outro “salto” nas relações se deu no início dos anos de 1990s com o governo do primeiro-ministro Brian Mulroney (1984-1993): o país finalmente tornou-se membro *pleno* da Organização dos Estados Americanos (OEA) em 1990 e assinou o acordo do NAFTA em 1992. Para Miller (2016), foi com esse acordo que o Canadá passou a pensar na América Latina como oportunidades de mercado, dando assim o pontapé para a série de Acordos de Livre Comércio que o país assinaria posteriormente com vários países latino-americanos: Chile (1996), Costa Rica (2001), Colômbia (2008), Peru (2008), Panamá (2009) e Honduras (2013). O governo do primeiro-ministro Jean Chretien (1993-2003) foi bastante ativo na costura da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA) no decorrer dos anos de 1990, além de ter sido o anfitrião da Terceira Cúpula das Américas em 2001.

Porém, o colapso nas negociações da ALCA na primeira metade dos anos de 2000 trouxe uma retração nesse ímpeto de aproximação. Um outro ponto importante no envolvimento do Canadá com a região, que não pode deixar de ser mencionado, relaciona-se ao Haiti. Durante o governo do primeiro-ministro Paul Martin (2003-2006) o Canadá iniciou seu envolvimento com a Missão das Nações Unidas para a Estabilização no Haiti (MINUSTAH), permanecendo até o fim da Missão, em 2017, mantendo intensa colaboração com tropas brasileiras.

O próximo a “redescobrir” o potencial latino-americano foi o primeiro-ministro Stephen Harper (2006-2015), que em 2007 anunciou que o continente seria uma das prioridades da política externa canadense: “Nós somos um país das Américas. Reengajamento com nosso hemisfério é uma prioridade crítica internacional do nosso governo. O Canadá está comprometido a ter um papel maior nas Américas, e de fazê-lo para o longo prazo” (GOVERNMENT OF CANADA, 2007, tradução nossa). Ainda assim, a percepção geral ao final de sua gestão foi a de que as

promessas foram maiores do que as ações (MCKENNA, 2012; MACDONALD, 2016; ROCHLIN, 2016). A fraca atuação na região foi reconhecida pelo próprio governo, com o Departamento de Relações Exteriores e Comércio Internacional (Department of Foreign Affairs and International Trade – DFAIT) concluindo que havia evidências sugerindo que a credibilidade canadense na região poderia diminuir por conta da fraca presença na região (DFAIT, 2011).

Apesar desse contexto frustrante, alguns resultados concretos foram de fato alcançados nas últimas décadas, embora bastante aquém das promessas e visões grandiosas apresentadas em discursos. Um desses principais resultados tem sido na área de investimentos canadenses em vários países latino-americanos. Segundo a compilação de capital canadense na América Latina feita por Gordon e Webber (2018, p. 8), o valor dos investimentos do Canadá na região cresceu 2.000% entre 1990 e 2013; entre 2007 e 2012, o Canadá foi a segunda maior fonte de Investimento Estrangeiro Direto (IED) para a América Latina (terceira em 2014); ficou em terceiro lugar no ranking de anúncios de projetos *greenfield* (construído “do zero”) na região em 2014 e 2015; e sete das vinte maiores fusões e aquisições na América Latina, entre 2010 e 2015, foram de empresas canadenses – com enorme peso da presença canadense na área de mineração e extração. Para esses autores, o engajamento do (economicamente liberal) governo Harper teve papel importante para alcançar tais resultados positivos do ponto de vista setorial da indústria de extração canadense. McKenna ressalta o grande cuidado que o governo canadense deve ter com a imagem do país por conta dessa vultosa atuação de empresas de mineração canadenses na América Latina, e alerta que a “última coisa que o Canadá deseja é ser visto da mesma maneira que os EUA, que são percebidos de forma negativa por muitos na região, e que nós [canadenses] só estamos lá para tomar e não dar nada em retorno” (MCKENNA, 2018, p. 26, tradução nossa; ver também: STUDNICKI-GIZBERT, 2016;

IMAI; GARDNER; WEINBERGER, 2017; BIRN; SHIPTON; SCHRECKER, 2018). Em resumo, esse breve apanhado histórico revela uma persistente série de “redescobertas” da América Latina pelo Canadá, com alguns resultados concretos, porém aquém de seu potencial. McKenna sintetiza bem os pontos principais do histórico do relacionamento do Canadá para com a região:

Os interesses do Canadá na América Latina e no Caribe ao longo dos anos tem sido menos uma questão de política doméstica, e mais o resultado de estímulos externos (e.g. mudanças sistêmicas ou estruturais no sistema internacional) ou desenvolvimentos regionais. [...] A participação direta [do governo federal] em assuntos hemisféricos normalmente tem sido iniciada por várias crises políticas e militares ou eventos regionais; desejo de ganhar influência em Washington; a transnacionalização de questões como mudanças climáticas, movimentos populacionais, tráfico de drogas e proliferação de armas; e o desejo de assinar novos acordos de livre comércio e acordos de proteção de investimentos estrangeiros para facilitar o caminho para a operação de empresas canadenses de mineração pelas Américas. De certa forma, se é tentado a argumentar que o Canadá “redescobriu” as Américas não tanto porque queria, mas por ter sido forçado por eventos fora de seu controle. (MCKENNA, 2018, p. 33, tradução nossa).

A próxima seção discute o relacionamento do Canadá com o Brasil levando em consideração esse nível adicional de contextualização, ao mesmo tempo que busca extrair os elementos específicos da relação bilateral.

## **Relações Canadá-Brasil**

Em linhas amplas, o histórico da relação entre Canadá e Brasil tem sido semelhante ao padrão do vínculo canadense com os demais países da América Latina: geralmente positiva, porém tímida. Sem surpresas, a limitada bibliografia sobre as relações

bilaterais revela, de forma consistente, o entendimento de que as relações entre o Canadá e o Brasil poderiam – e deveriam – ser mais fortes.<sup>3</sup>

O Brasil foi um dos três países latino-americanos escolhidos para sediar os primeiros postos diplomáticos canadenses (Argentina e Chile os outros dois), e em 1944 o Canadá estabeleceu sua Embaixada no Rio de Janeiro, três anos após o estabelecimento da Embaixada brasileira em Ottawa.<sup>4</sup> Porém, o relacionamento entre os países apresenta elementos relevantes que antecedem esse período, com atenção especial para a Brazilian Traction, Light and Power Corporation<sup>5</sup> – simplesmente conhecida como a “Light” –, empresa de capital canadense que por décadas foi a maior fornecedora de energia e telecomunicações no Sudeste brasileiro, chegando a ser o maior investimento estrangeiro do Canadá *no mundo*, e a empresa privada com o maior número de funcionários no Brasil (BARBOSA, 2017, p. xiv). Nos anos de 1950, a empresa passaria a chamar-se Brascan – Brasil Canadá Ltda., mudando o nome para a atual Brookfield – uma empresa de gestão de ativos com um portfólio total estimado em US\$ 500 bilhões (VANDEVELDE, 2020).

De modo geral, pode se dizer que o Canadá nunca foi prioridade para o Brasil, nem o Brasil para o Canadá. Nas palavras de um relatório produzido pelo Senado canadense (SENATE OF CANADA, 2012, p. 19), registra-se um histórico marcado por longos períodos de *benign neglect*, ou “negligência benigna”, e alguns episódios de rivalidade comercial. O pior período da relação foi vivido no final dos anos de 1990 e início dos 2000,

---

<sup>3</sup> Algumas obras acadêmicas sobre o tema incluem: Dosman e Frankel (2002), Hester (2005), DFAIT (2011), Hewitt (2012), Farias (2015, 2020).

<sup>4</sup> Cabe notar a breve visita do imperador Dom Pedro II ao Canadá em 1876, detalhada por Barbosa (2017).

<sup>5</sup> Os mesmos investidores canadenses criaram a São Paulo Tramway, Light and Power Company (1899) e depois a Rio de Janeiro Tramway, Light and Power Company (1904), ambas passando a ser controladas pela Brazilian Traction, Light and Power Corporation em 1912.

quando da disputa comercial travada na OMC envolvendo os gigantes domésticos do setor de aviação, Bombardier e Embraer, acompanhada da suspensão de importação de carne bovina brasileira por suspeição de contaminação pelo “mal da vaca louca” (encefalopatia espongiforme bovina). Mais tarde, em 2013, as revelações de que o serviço secreto canadense estaria espionando computadores e celulares vinculados ao Ministério de Minas e Energia causaram outro abalo nas relações, com a então presidente Dilma Rousseff demandando explicações oficiais sobre o ocorrido (MRE, 2013).

Os dois países têm um histórico de cooperação multilateral via Grupo de Cairns (focado nas regras de comércio agrícola internacional no GATT/OMC), pelo G20 e organizações hemisféricas. Porém, nas últimas décadas uma série de fatores tem levado o Canadá a conferir maior importância para o Brasil de forma mais direta (*além* das vias multilaterais), principalmente a clara necessidade canadense de diversificar suas relações comerciais e diplomáticas para além do eixo “tradicional” estruturado no período da Guerra Fria. O reconhecimento da importância do Brasil para o Canadá não é fenômeno novo. Para Dosman (2012, p. 2), a cada década, mais ou menos, líderes canadenses descobrem o Brasil, falam com entusiasmo sobre seu imenso potencial, lamentam a existência de uma relação bilateral rasa, e prometem consertar o problema com uma nova orientação política. Apesar desse histórico, não há dúvidas de que os vínculos têm sido fortalecidos na última década, e que importantes passos foram – e vêm sendo – tomados.

Em 2011, o primeiro-ministro Harper visitou o Brasil, como parte das ações do projeto Americas Strategy de aproximação “hemisférica”, e juntamente com a presidente Dilma Rousseff anunciou a criação do Canada-Brazil CEO Forum – que de acordo com Miller (2016) “morreu” por falta de interesse do lado brasileiro. Apesar de grandes resultados concretos, esse período



marca uma certa mudança qualitativa de como o Brasil passa a ser percebido: não só (mais) um país latino-americano e/ou de grande importância no continente, mas um país “emergente” e relevante no contexto mundial, por si só.

A segunda metade dos anos de 2010 trouxe novas (e graves) preocupações para brasileiros e canadenses. Pelo ângulo brasileiro, destacaram-se as crises econômica, política e institucional, marcadas pelas manifestações populares de 2013, o *impeachment* da presidente Dilma Rousseff em 2016, e a maior recessão econômica na história do país. Do lado canadense, a eleição do novo presidente dos EUA, Donald Trump, trouxe consigo o questionamento unilateral de uma série de vínculos tradicionais e amigáveis entre EUA e Canadá, incluindo a demanda dos EUA por uma renegociação do NAFTA. A combinação desses elementos levou, por vias distintas, ao “enfraquecimento” do Brasil e do Canadá. Curiosamente, também criou um cenário que facilitou a retomada concreta de um projeto antigo: um acordo de livre comércio entre o Canadá e o Mercosul.

Ainda nos anos de 1990, o ministro de Relações Exteriores canadense Lloyd Axworthy disse que a ideia de um acordo Canadá-Mercosul havia sido discutida na Primeira Cúpula das Américas (1994) e que o tema estava previsto para ser retomado na Segunda Cúpula, em 1998, com expectativa de acordo para 2005 – o que não se concretizou (AXWORTHY, 1997).<sup>6</sup> A proposta do acordo foi retomada no início dos anos de 2010 através de um diálogo exploratório que não foi adiante, mesmo contando com a visita do primeiro-ministro Harper em 2011. No Brasil, o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio (MDIC) lançou uma consulta pública com o setor privado em 2012, que demonstrou pouco interesse em apoiar um acordo Canadá-Mercosul. Sem esse interesse qualquer discussão seria inútil, uma vez que entre

---

<sup>6</sup> Boa parte do material sobre o acordo Canadá e Mercosul nesta seção foi originalmente publicado em Farias (2020, p. 10-13).

2010-2012 o fluxo comercial Canadá-Brasil representava cerca de dois terços de todo fluxo Canadá-Mercosul.<sup>7</sup> As consultas seriam retomadas em setembro de 2015, dessa vez com uma resposta bem mais positiva. De acordo com um diretor do MDIC em 2018 (*apud* FARIAS, 2020, p. 11), a mudança veio do reconhecimento da nova realidade econômica do país – tradicionalmente ancorada no mercado doméstico – e da necessidade de exportar mais e para novos mercados (ver VALLS, 2017).

Esse ponto é importante porque desafia uma possível narrativa de que a dificuldade nas relações Canadá-Brasil estaria ancorada nas ideologias políticas contrárias, com Harper à direita e Lula/Rousseff à esquerda. Afinal, 1) o setor privado brasileiro em 2012 (portanto antes do escândalo da espionagem) não via o mercado canadense como uma prioridade, e 2) na época da consulta com resultados positivos de 2015, tanto Harper quanto Rousseff ainda lideravam seus países. A mudança na posição brasileira não foi primariamente ideológica e política, mas sim prática e privada, refletindo a crise econômica doméstica. Ao mesmo tempo, a saída de Cristina Kirshner e a vitória de Mauricio Macri na Argentina, na virada de 2015/2016, o *impeachment* de Rousseff (maio 2016), o novo governo de Michel Temer (agosto 2016), e a suspensão da Venezuela do Mercosul, no final de 2016, também contribuíram – direta ou indiretamente – para destravar as negociações do acordo comercial Canadá-Mercosul. No caso brasileiro, pode se dizer que a transição Rousseff/Temer trouxe uma continuidade de interesse, porém tocada em *ritmo* diferente. Em março de 2018 as negociações formais começaram, e na metade de 2019 sete rodadas já haviam sido concluídas. A ideia inicial era finalizar o acordo em 2020, mas o ritmo foi afetado pelas eleições na Argentina e no Canadá (ambas no final de 2019), e a pandemia global da covid-19 desde o início de 2020. Portanto, o resultado das negociações ainda está pendente, e só o

---

<sup>7</sup> De acordo com dados do Statistics Canada ([2020]).

tempo dirá quando – ou se – sairá um acordo final, e quais serão as consequências para o relacionamento do Canadá com o Brasil.

## Conclusão

O objetivo do presente capítulo foi apresentar os contornos históricos gerais do relacionamento entre o Canadá e o Brasil, tendo como âncora a política externa canadense. Como foi argumentado, essa relação só pode ser compreendida de forma adequada quando colocada no contexto da política externa canadense 1) de modo geral e 2) específica em relação à América Latina. Até o final da Guerra Fria, a política externa do Canadá manteve-se focada no Atlântico Norte e nos EUA. Vínculos bilaterais com países fora desse eixo emergiram, em grande parte, em decorrência da *Commonwealth* ou do universo da *Francophonie*. Com o “resto” do mundo, incluindo a América Latina, a principal estratégia foi de relacionamentos articulados por vias multilaterais.

Apesar de o Canadá estar situado no continente americano, o mero pertencimento ao mesmo espaço geográfico com o Brasil (ou com a América Latina) nunca foi suficiente, por si só, para gerar uma aproximação “natural”, muito menos uma identidade compartilhada – i.e., geografia não é destino. A perspectiva do Canadá como um país das Américas – não apenas na América do Norte – faz parte de um processo político que vem sendo construído e aprofundado ao longo das últimas décadas, em paralelo com o fortalecimento dos vínculos com os países da América Latina, inicialmente com o México no início dos anos de 1990, e desde então de forma ampla.

De modo geral, conclui-se que o relacionamento do Canadá com o Brasil tem sido marcado por uma série de “recomeços” e “redescobertas”. Apesar da sensibilidade na competição comercial na área de aviação e do escândalo da espionagem em 2013, a

relação bilateral tem avançado de forma positiva nos últimos 10 anos, boa parte em razão de ambos encontrarem-se em posições de fragilidade econômico-comercial. Várias oportunidades permanecem ainda pouco exploradas – e.g. comerciais, científicas, financeiras, educacionais, de cooperação técnica –, o que também significa que existe um amplo espaço para oportunidades de engajamento e fortalecimento com benefícios mútuos. Mais do que nunca, esse é o momento para sair do padrão de sucessivos recomeços e avançar para bases sólidas e contínuas de expansão.

## Referências

AXWORTHY, L. An Interview with the Minister of Foreign Affairs. *Canadian Foreign Policy Journal*, v. 4, n. 3, p. 1-5, 1997.

BARBOSA, R. *Brazil and Canada: Economic, Political, and Migratory Ties, 1820s to 1970s*. London: Lexington Books, 2017.

BELL, G. Canada and the OAS: Going Around the Buoy Again? Canada, the Caribbean and Central America. In: MACDONALD, B. (ed.). *The Canadian Institute of Strategic Studies*. Toronto: Canadian Institute of Strategic Studies, 1986. p. 87-108.

BIRN, A.-E.; SHIPTON, L.; SCHRECKER, T. Canadian Mining and Ill Health in Latin America: A Call to Action. *Canadian Journal of Public Health*, v. 109, n. 5-6, p. 786-790, 2018.

COOPER, A. F.; HIGGOTT, R. A.; NOSSAL, K. R. *Relocating Middle Powers: Australia and Canada in a Changing World Order*. Vancouver: University of British Columbia Press, 1993.

DFAIT – Department of Foreign Affairs and International Trade of Canada. *Evaluation of the Americas Strategy – Final Report*. 2011. Disponível em: [https://www.international.gc.ca/gac-amc/publications/evaluation/2011/tas\\_lsall.aspx?lang=eng](https://www.international.gc.ca/gac-amc/publications/evaluation/2011/tas_lsall.aspx?lang=eng). Acesso em: 3 jul. 2020.

DOSMAN, E. Canada and Brazil in an Age of Transition. *Occasional Papers*, University of Calgary, Latin American Research Centre, v. 2, n. 1, 2012.

DOSMAN, E.; FRANKEL, K. Brazil and Canada: What Is to Be Done? *Policy Paper*, Canadian Foundation for the Americas (FOCAL), n. FPP-02-5, 2002.

- EVANS, G.; GRANT, B. *Australia's Foreign Relations*. 2. ed. Melbourne: Melbourne University Press, 1991.
- FARIAS, D. B. L. Triangular Cooperation and the Global Governance of Development Assistance: Canada and Brazil as “Co-Donors”. *Canadian Foreign Policy Journal*, v. 21, n. 1, p. 1-14, 2015.
- FARIAS, D. B. L. Trade, Conflict, and Opportunity: Taking Advantage of Others’ Protectionism and Isolationism – The Case of MERCOSUL. *Canadian Foreign Policy Journal*, v. 26, n. 1, p. 41-56, 2020.
- GORDON, T.; WEBBER, J. R. Canadian Capital and Secondary Imperialism in Latin America. *Canadian Foreign Policy Journal*, v. 25, n. 1, p. 72-89, 2019.
- GOVERNMENT OF CANADA. *Prime Minister Harper Signals Canada's Renewed Engagement in the Americas*. Ottawa: Office of the Prime Minister, 2007.
- HAGAN, J. *Northern Passage: American Vietnam War Resisters in Canada*. Cambridge: Harvard University Press, 2001.
- HESTER, A. Canada and Brazil: Confrontation or Cooperation. In: COOPER, A. F.; ROWLANDS, D. (ed.). *Canada among Nations: Splitting Images*. Quebec: McGill-Queens University Press, 2005. p. 203-221.
- HEWITT, W. E. Current Paradox in Brazil-Canada Relations and the Path Forward. In: MCKENNA, P. (ed.). *Canada Looks South: In Search of an Americas Policy*. Toronto: University of Toronto Press, 2012. p. 314-334.
- HIGGOTT, R. A.; COOPER, A. F. Middle Power Leadership and Coalition Building: Australia, the Cairns Group, and the Uruguay Round of Trade Negotiations. *International Organization*, v. 44, n. 4, p. 589-632, 1990.
- HOLBRAAD, C. *Middle Powers in International Politics*. London: Palgrave Macmillan, 1984.
- IMAI, S.; GARDNER, L.; WEINBERGER, S. The ‘Canada Brand’: Violence and Canadian Mining Companies in Latin America. *Osgoode Legal Studies Research Paper*, n. 17, 2017. Disponível em: [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2886584](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2886584). Acesso em: 3 jul. 2020.
- LEVANT, V. *Quiet Complicity: Canadian Involvement in the Vietnam War*. Toronto: Between the Lines, 1986.
- MACDONALD, L. Canada in the Posthegemonic Hemisphere: Evaluating the Harper Government’s Americas Strategy. *Studies in Political Economy*, v. 97, n. 1, p. 1-17, 2016.

MACDONALD, L.; PALTIEL, J. Middle Power or Muddling Power? Canada's Relations with Emerging Markets. *Canadian Foreign Policy Journal*, v. 22, n. 1, p. 1-11, 2016.

MASSEY, V. Should Canada Join the Pan-American Union? *Maclean's*, 15 Aug. 1947.

MCKENNA, P. (ed.). *Canada Looks South: In Search of an Americas Policy*. Toronto: University of Toronto Press, 2012.

MCKENNA, P. Canada and Latin America: 150 Years Later. *Canadian Foreign Policy Journal*, v. 24, n. 1, p. 18-38, 2018.

MILLER, E. *Engagement and Pragmatism: Towards an Enduring Canadian Strategy in Latin America*. CGAI, 2016. Disponível em: [https://www.cgai.ca/engagement\\_and\\_pragmatism](https://www.cgai.ca/engagement_and_pragmatism). Acesso em: 28 jun. 2020.

MILLER, E. H. Canada and the Pan American Union. *International Journal*, v. 3, n. 1, p. 24-38, 1947/1948.

MRE – Ministério das Relações Exteriores. *Denúncia de espionagem por agência de inteligência canadense*. Nota 354, 7 out. 2013.

NOSSAL, K. R. Pinchpenny Diplomacy: The Decline of Good International Citizenship in Canadian Foreign Policy. *International Journal*, v. 54, n. 1, p. 88-105, 1999.

PRESTON, A. Balancing War and Peace: Canadian Foreign Policy and the Vietnam War, 1961-1965. *Diplomatic History*, v. 27, n. 1, p. 73-111, Jan. 2003.

RAVENHILL, J. Cycles of Middle Power Activism: Constraint and Choice in Australian and Canadian Foreign Policies. *Australian Journal of International Affairs*, v. 52, n. 3, p. 309-327, 1998.

ROCHLIN, J. Introduction – Canada and the Americas: There's Still Much to Discover. In: MCKENNA, P. (ed.). *Canada Looks South: In Search of an Americas Policy*. Toronto: University of Toronto Press, 2012. p. 3-26.

SENATE OF CANADA. *Standing Senate Committee on Foreign Affairs and International Trade: Intensifying Strategic Partnerships with the New Brazil*. [S. l.]: Senate of Canada, 2012. Disponível em <https://sencanada.ca/Content/SEN/Committee/411/aefa/rep/rep05may12-e.pdf>. Acesso em: 6 de julho 2020.

STATISTICS CANADA. [National Statistical Office]. [2020]. Disponível em: [www.statcan.gc.ca](http://www.statcan.gc.ca). Acesso em: 11 ago. 2020.

STUDNICKI-GIZBERT, D. Canadian Mining in Latin America (1990 to Present): A Provisional History. *Canadian Journal of Latin American and Caribbean Studies/Revue canadienne des études latino-américaines et caribéennes*, v. 41, n. 1, p. 95-113, 2016.

VALLS, L. Acordos comerciais do Brasil em negociação. *Revista Conjuntura Econômica*, v. 71, n. 3, p. 48-49, 2017.

VANDEVELDE, M. Brookfield: Inside the \$500bn Secretive Investment Firm. *Financial Times*, 5 Feb. 2020. Disponível em: <https://www.ft.com/content/595a77d0-3867-11ea-a6d3-9a26f8c3cba4>. Acesso em: 6 jul. 2020.





# 10. ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS (OEA) E SEUS MECANISMOS DE PROTEÇÃO DEMOCRÁTICA: reflexões diante do tempo e das oportunidades

*João Paulo Ferraz Oliveira*

## **Introdução**

O continente americano é marcado pelo dinamismo na construção, consolidação e desconstrução democrática. As experiências históricas na região ofereceram às teorias da democratização amplo número de casos para a compreensão das idas e vindas do processo democrático na região em perspectiva comparada. Seguindo a *conventional wisdom* – que Coppedge (2012) chamou, nas teorias da democratização, de condicionalidades culturais, de liderança política, econômicas, sociais, institucionais e internacionais –, estas aparecem no *checklist* analítico para a análise das dinâmicas democratizantes nas Américas. Por isso, não é difícil os trabalhos de Linz (1978), O'Donnell e Schmitter (1986),

Przeworski *et al.* (2000), Mainwaring e Pérez-Liñán (2013) e Huntington (1991) serem constantemente consultados, somados a muitas outras reflexões sobre a democracia na América Latina na literatura da ciência política.

As recentes experiências latino-americanas continuam a colocar à prova essa *conventional wisdom* das teorias da democratização, trazendo questionamentos ao conceito de democracia. Isso se dá por meio do implemento na região de novas e diferentes possibilidades institucionais para o funcionamento da democracia diante das variadas operacionalizações das formas de democracia delegativa (O'DONNELL, 1994) ou de autoritarismos competitivos (LEVITSKY; WAY, 2010), ou do papel de atores internacionais no auxílio ou desapoio no aperfeiçoamento democrático, o que, por fim, traz luz aos novos debates acerca do futuro da democracia no mundo e seus desdobramentos para as Américas. Consequentemente, essa região continuará a ser um palco de desafios e oportunidades teóricas para estudiosos da democracia e do autoritarismo.

Este capítulo não ignora a relação entre as recentes dinâmicas políticas na região e os desafios teóricos, conceituais e empíricos que as Américas impõem aos pesquisadores. Entretanto, o trabalho não apresenta um teste hipotético ou uma relação entre condições causais na explicação de um determinado fenômeno democrático ou autoritário na América Latina. Busca-se aqui, porém, por meio de um estudo de caso descritivo, concatenar algumas reflexões sobre o processo de proteção democrática na região.

Nesse objetivo, apresenta-se uma discussão específica nas teorias da democratização, trazendo uma condição internacional para a explicação das dinâmicas democráticas (PEVEHOUSE, 2005). Especificamente, o capítulo produz um exame sobre a Organização dos Estados Americanos (OEA) na proteção democrática regional, mobilizando as dimensões históricas e

instrumentais, além dos diagnósticos produzidos na literatura para a compreensão dessa Organização Intergovernamental (OI) na região. Nessa empreitada, apresentam-se as ações da OEA por suas características e seus dilemas produzidos pela sua história, aparelhando, portanto, os desdobramentos do tempo e oportunidades por ela feitas – o tempo institucional como aperfeiçoamento e adaptação às novas dinâmicas regionais e as oportunidades como a produção de um *modus operandi* diante de desafios reais à democracia.

O capítulo se estrutura desta forma: a primeira parte apresenta uma breve revisão da literatura sobre a questão democrática na sociedade internacional, privilegiando o que se poderia chamar de proteção horizontal da democracia, ou seja, a expansão da democracia como regime político, no âmbito internacional; a segunda parte encara a institucionalização da proteção democrática pela OEA em sua história organizacional, focando na evolução histórica do regime de proteção democrática e as oportunidades de atuação da OEA, especialmente em casos de golpes de Estado.

Por fim, apresentam-se os diagnósticos, ainda que diversos em suas temáticas, oferecidos pela literatura sobre a proteção democrática e a OEA. O primeiro diagnóstico discute os conceitos de golpe de Estado e democracia protegidos na OEA e como isso causa desdobramentos diante de casos políticos que não se encaixam nos conceitos ideais da organização. Segundo, para além do conceito a ser protegido, existem dilemas no *timing* de ação diante de problemas democráticos reais, podendo obter tanto respostas curativas quanto preventivas aos dilemas democráticos. Por fim, discute-se como a interação entre Estados e burocracia internacional no processo decisório desdobra-se em desafios reais para a organização em atuar em casos de retrocesso democrático.

## Proteção democrática na literatura

É do conhecimento comum que a democracia, em seu aspecto normativo e institucional, é proclamada pelo mundo contemporâneo. Embora haja alguns casos persistentes de excepcionalidade autoritária,<sup>1</sup> a democracia tem sobrevivido a qualquer competição política com outras formas de governo e, nesse caso, a democracia está associada aos valores benéficos compartilhados na sociedade internacional contemporânea (HURRELL, 2007).

Apesar desse compartilhamento normativo, o esforço analítico necessário para entender a internacionalização do fenômeno democrático se tornou, recentemente, uma característica da literatura sobre democratização. Como Flockhart (2005) argumentou, em estudos de democratização, a resposta não dependeu de quem respondeu, mas quando a resposta foi buscada. Estudos anteriores que investigaram o papel das causas internacionais na democratização não chegaram imediatamente a uma resposta, principalmente porque, por muito tempo, esses estudos buscaram causas domésticas e atribuíram maior importância a elas.

## Democracia no âmbito internacional

Analisando a produção da literatura internacional sobre a internacionalização democrática, pode-se dividi-la em democrática vertical e horizontal nas relações internacionais. Geralmente, a abordagem vertical da democracia na política internacional defende que governança exige uma nova operacionalização democrática no seio das Organizações Internacionais Globais (OIGs) (BEVIR, 2010). Para isso, a democracia não deve se enclausurar

<sup>1</sup> As discussões mais recentes, tais como a de Diamond (2015), Foa e Mounk (2017), Levitsky (2018), chamam a atenção para certo descontentamento com as instituições democráticas, devido ao distanciamento significativo entre elites e cidadãos ou os novos desdobramentos políticos do neopopulismo. Isso significa também uma problematização da visão otimista sobre a supremacia incontestada do modelo democrático de governo na contemporaneidade.

nos Estados nacionais, mas exige uma expansão de seus aspectos institucionais, por meio da transformação do *demos* e pela mudança das instituições representativas, mudando consideravelmente a própria democracia. Assim, a reflexão acadêmica discute a democratização das instâncias de tomada de decisão a fim de conectar cidadãos nacionais aos aparatos institucionais forjados no internacional (HOLDEN, 2000).

Por outro lado, o aspecto horizontal da democracia nas esferas internacionais concentra-se na difusão da democracia como regime político entre os Estados nacionais. Isso significa que se trata da expansão da democracia em todo o mundo por meio da assimilação de governos pelas instituições democráticas. Portanto, ela é um regime político promovido na sociedade internacional.

No ato de expansão democrática, Hawkins (2008) desenvolveu o conceito de proteção à democracia, e nele afirma que a proteção à democracia se refere a “atividades que oferecem recompensas tangíveis ou intangíveis ou penalidades para o Estado como um todo pelo comportamento agregado com relação ao padrão democrático” (HAWKINS, 2008, p. 375, tradução nossa). O conceito do Hawkins será operacionalizado neste capítulo pelo fato de incorporar a possibilidade da atuação substantiva das OIs e incorporar uma discussão sobre o conceito de democracia a ser protegido.

O conceito de democracia é cheio de nuances e modelos, passíveis de críticas e imperfeições (HELD, 2006). Contudo, em questões de promoção da democracia, acadêmicos e burocratas assumem que a proteção à democracia tende a seguir o modelo liberal de democracia (HUBER, 2015), consistindo em “cinco regimes parciais: um regime eleitoral democrático, direitos políticos de participação, direitos civis, responsabilidade horizontal e a garantia de que o poder efetivo de governar esteja nas mãos de representantes eleitos democraticamente” (MERKEL *apud* WETZEL; ORBIE, 2015, p. 4, tradução nossa).

Por outro lado, quando se discute a dimensão do autoritarismo, Pérez-Liñán (2007) argumenta que intervenções autoritárias podem se caracterizar por golpes parlamentares (quando militares se unem ao legislativo para retirada do presidente), autogolpe (quando o executivo e os militares dissolvem o Congresso) e o golpe militar clássico, em que tanto presidente quanto o Congresso são retirados pelos militares.

Para Heine e Weiffen (2014), a origem dessas ações autoritárias pode surgir de atores internos ou externos ao regime democrático e podem gerar ambiguidades interpretativas acerca dessas incursões. Para os autores, a interpretação do golpe se dá, geralmente, pelo caráter legal de sua ação. Casos em que essa legalidade é facilmente dada como interrompida, a percepção sobre a confirmação do golpe é mais fácil de ser cotejada legalmente e politicamente. Já casos em que mudanças autoritárias são construídas de maneira quase legal ou legal, a percepção do golpe se torna mais cinzenta. Por isso, o Quadro 1 apresenta essas características, dadas sua origem e ambiguidade. Aqui, veremos que tais interpretações importam no caso da OEA, principalmente, no que diz respeito à sua ação substantiva.

Quadro 1 - Origem e interpretação do golpe e suas características

Origem diante do regime		
	Endógena	Exógena
Sem ambiguidades na interpretação do golpe	Autogolpe Fraude eleitoral	Golpe Tentativa de golpe Ameaça de Golpe
Ambiguidade na interpretação do golpe	Irregularidade eleitoral Conflitos entre poderes Mudança constitucional	Resignação forçada

Fonte: HEINE; WEIFFEN, 2014, p. 78.

## Quem protege e como protegem?

As primeiras explicações foram baseadas nas capacidades dos Estados nacionais – de fato, grandes potências – de expandir valores democráticos sistematicamente e em todo o mundo (COX; IKENBERRY; INOBUCHI, 2000; MAGEN; RISSE; MCFAUL, 2009; HUBER, 2015; WOLFF; WURM, 2011). Além dos Estados-Nação, Keck e Sikkink (*apud* BLOODGOOD; CLOUGH, 2017) mobilizariam outros atores com diferentes instrumentos para proteger a democracia. Eles discutem o papel das ONGs ou atores transnacionais como participantes do processo de democratização. Os autores postulam um modelo de rede de advocacia transnacional, reconhecido por um “efeito bumerangue”.

No entanto, além das políticas externas das grandes potências, dos atores transnacionais e dos mecanismos difusos de promoção da democracia nas relações internacionais, uma explicação promissora se baseia no papel das Organizações Intergovernamentais (OIs) (PEVEHOUSE, 2005). Essas OIs, portanto, utilizam-se de seus instrumentos institucionais para a proteção democrática, seja em contextos de transição, consolidação ou quebra de democracia. O Quadro 2 faz essa distinção por mecanismos e contextos de ação.

Quadro 2 - Difusão da democracia via OIGs

Mecanismos institucionais e políticos	Estágio da democratização	
	Transição democrática	Consolidação democrática
Cláusulas de barreira democrática (PEVEHOUSE, 2005; HAWKINS, 2008)	Transição e consolidação	
Punições econômicas e políticas (PEVEHOUSE, 2005)	Transição democrática	
Punição moral ( <i>Shamming</i> ) (HAWKINS, 2008; PEVEHOUSE, 2002)	Transição, consolidação	

(Continua)

(Continuação)

Mecanismos institucionais e políticos	Estágio da democratização	
	Transição democrática	Consolidação democrática
Monitoramento (HAWKINS, 2008; DONNO, 2010)	Transição e consolidação	
Validação multilateral do regime interno (PEVEHOUSE, 2005)	Transição	
<i>Rule binding</i> (efeitos regionais) (SIMMONS; DOBBIN; GARRETT, 2008)	Transição	
Densidade democrática (PEVEHOUSE; RUSSETT, 2006; DONNO, 2010)	Transição e consolidação	

Fonte: OLIVEIRA, 2018, p. 192.

## A dimensão do tempo e a oportunidade – o histórico de construção de mecanismos de proteção democrática na trajetória da OEA e suas aplicações

A OEA foi importante na institucionalização da democracia como um esforço multilateral. Em 1948, a Carta original da OEA, diferentemente de todas as outras organizações regionais, demandava explicitamente “o exercício efetivo da democracia representativa” como eixo da cooperação regional, sendo essa especificidade no conceito de democracia novidade em comparação com outras organizações regionais (HEINE; WEIFFEN, 2014). Para Martínez (2013), essa proposta da OEA atendeu a uma convergência ideológica à época, concentrada na condenação de qualquer movimento autoritário, especialmente os relacionados ao comunismo.

Entretanto, no período da Guerra Fria, a proteção da democracia não ocorreu da maneira esperada. De acordo com Heine e Weiffen (2014), isso se deu por algumas razões. A primeira,



na América Latina, valendo-se das reivindicações da não-intervenção (também defendida na Carta constitutiva da OEA), os Estados-membros ignoraram as referências à democracia como um dever, mantendo-se em favor de suas prerrogativas soberanas. Segundo, a consolidação das ditaduras atrapalhou qualquer progresso para o avanço e aperfeiçoamento da democracia representativa, sendo a OEA ineficiente em interromper o avanço das elites autoritárias no poder.

Internacionalmente, o papel dos Estados Unidos se tornou outro obstáculo. Muitos autores entendem que pensar a proteção de democracia por parte da OEA é também pensar a relação dos EUA com a América Latina (MARTÍNEZ, 2013; SHAW, 2008). As intervenções unilaterais dos EUA nos anos de 1940 e 1950 em países da América Latina significaram um plano anticomunista na região, entretanto, não necessariamente associado com o avanço da democracia. Nesse sentido, o Conselho de Defesa Interamericana em 1942, o Tratado de Segurança Coletiva do Rio de 1947 e o Colegiado de Defesa Interamericana de 1962 não incorporaram a defesa da democracia (HEINE; WEIFFEN, 2014).

A OEA se viu em uma inconsistência em seus objetivos, cujo dilema de segurança e gestão da dimensão soberana dos Estados não passava pelo tema da proteção democrática, ainda que na Declaração de Santiago, de 1959, apareça com clareza a associação entre democracia e paz na região. Nesse período também foram criados a Comissão Interamericana de Direitos Humanos e o Comitê Judicial Interamericano para pensar a relação entre direitos humanos e democracia representativa. Ainda assim, esse período representou um dos momentos difíceis da OEA no que diz respeito à sua política de proteção democrática (HEINE; WEIFFEN, 2014). Nesse sentido, a instabilidade democrática na América Latina e o comportamento soberanista dos Estados, de 1948 a 1980, demonstraram que

a OEA apresentava o conceito de democracia representativa como uma meta institucional de caráter declaratório (HEINE; WEIFFEN, 2014; MARTÍNEZ, 2013).

O retorno à defesa da democracia reapareceria nos anos de 1980. Tal contexto se caracterizou pela redemocratização na América Latina, pelas Operações de Paz na América Central, e pela intervenção da OEA relacionada à defesa da democracia (MARTÍNEZ, 2013). Um dos avanços institucionais em relação a políticas de proteção à democracia foi o Protocolo de Cartagena das Índias, em 1985, que incluiu a democracia representativa como regime a ser protegido. Semelhantemente ao avanço democrático da União Europeia (UE), esse processo deu à Secretaria da OEA novas funções, principalmente o artigo 110º da Carta da OEA, que concedeu ao secretário-geral instrumentos para envolver diretamente junto ao Conselho Permanente em dilemas democráticos regionais (MARTÍNEZ, 2013; OLIVEIRA, 2019).

Nesse sentido, o Protocolo de Cartagena das Índias fundamentou a história de institucionalização das políticas de proteção democrática da OEA, que, do ponto de vista normativo, apresentou a democracia representativa como aspecto fundamental da organização e a relacionou com a estabilidade, a paz e o desenvolvimento regional (MARTÍNEZ, 2013; THÉRIEN; FORTMANN; GOSSELIN, 1996; HEINE; WEIFFEN, 2014; OLIVEIRA, 2019).

Três anos após o Protocolo de Cartagena, o secretário-geral estabeleceu missões regulares de observação eleitoral mediante a Resolução nº 991, “Direitos Humanos e Democracia – Observação Eleitoral”. Tal institucionalização da democracia representativa no seio da organização produziu uma reinterpretção matizada do princípio de não-intervenção, no qual a burocracia internacional poderia se envolver e monitorar o comportamento do Estado-membro (MARTÍNEZ, 2013; WEIFFEN; HEINE, 2014; OLIVEIRA, 2019).

O desenvolvimento de políticas de proteção à democracia também não pode ser desatrelado das preferências das elites políticas latino-americanas na defesa da democracia. Já em 1991, em Caracas, o Pacto Andino, confirmado pelos presidentes da Bolívia, Colômbia, Equador, Peru e Venezuela, já concordava com a alteração da Carta da OEA para o não reconhecimento de governos autoritários da América Latina (HEINE; WEIFFEN, 2014). Nesse contexto, em 1991, um importante avanço aconteceu quando a Assembleia Geral da OEA adotou o Compromisso de Santiago e a Resolução nº 1.080. A partir de então, além de atuar em transições para a democracia, a OEA poderia intervir em retrocessos democráticos, por meio de uma característica declaratória da organização, que permitia certo automatismo no uso de sanções em casos de interrupção abrupta ou irregular da ordem democrática por meio da Secretaria-Geral da organização (THÉRIEN; FORTMANN; GOSELIN, 1996; MARTÍNEZ, 2013; MUÑOZ, 1998).

Por meio desse procedimento, o Conselho da OEA poderia examinar a situação e decidir em reuniões *ad hoc* com os ministros de Relações Exteriores ou sessões especiais na Assembleia Geral, dentro de 10 dias de uma dada interrupção de uma ordem democrática, pela adoção de mecanismos coletivos de proteção democrática. Ainda, a capacidade sancionadora do Protocolo de Washington de 1992 permitiu que a OEA expulsasse os países no caso de um tradicional golpe de Estado (HEINE; WEIFFEN, 2014; OLIVEIRA, 2019). A combinação da Resolução nº 1.080 e do Protocolo de Washington abriu o caminho para dois desdobramentos: primeiro, a democracia poderia ser protegida coletivamente para consolidação e restauração, e segundo, o princípio de não-intervenção nesses casos poderia ser relativizado para proteção da democracia (HEINE; WEIFFEN, 2014).

A combinação da Resolução nº 1.080 e do Protocolo de Washington transformou a prática de proteção à democracia

dentro da OEA. Segundo Heine e Weiffen (2014), com essa combinação, existiria um mecanismo multilateral automático e rápido contra o retrocesso democrático, levando a organização ao posto de uma das maiores protetoras da democracia no cenário internacional. Dessa forma, durante os anos de 1990, o uso da Resolução nº 1.080 foi eficaz, e resoluções rápidas foram adotadas condenando o colapso democrático nos países em questão.

Embora as políticas domésticas fossem diferentes da experiência europeia, a América Latina percebeu que a Resolução nº 1.080 não era suficiente para administrar os novos problemas democráticos no continente, e reuniões de emergência não tinham forças compulsórias. Com força de ação, em 1997, foi possível à OEA, por meio do Protocolo de Washington, a suspensão de um Estado-membro em caso de retorno ao autoritarismo – desde que dois terços dos Estados apoiassem em Assembleia Geral –, e o artigo 9º efetivamente tornava democracia uma cláusula de entrada na OEA. A reação imediata da OEA nos casos de (tentativa) de golpe – Haiti, Guatemala, Peru e Paraguai na década de 1990 – provou que os mecanismos de proteção democrática, naquele momento, estavam em ação, sendo um sinal positivo para a nova perspectiva institucional – a democracia precisava e estava sendo protegida multilateralmente (HEINE; WEIFFEN, 2014).

A Resolução nº 1.080, porém, apresentava limitações. Primeiro, ela tinha um caráter reativo, nesse sentido, para os referidos autores, tinha uma característica “apagador de incêndio”, sendo capaz de trazer a comunidade internacional para o caso, mas não necessariamente agir por conta própria diante da interrupção (HEINE; WEIFFEN, 2014). Segundo, a resolução apresentava um conceito de golpe muito específico que não permitia uma adaptação ao que realmente acontecia na América Latina, sendo necessária uma revisão do conceito de golpe e retração democrática no continente. E, por último, a resolução tinha problemas na capacidade de *enforcement*, geralmente pautada por suspensão,

mas não expulsão, e era claramente necessitada de preferências dos Estados em agir, geralmente pautadas pela contradição entre proteger a democracia e respeitar o princípio de não-intervenção (HEINE; WEIFFEN, 2014).

Nesse sentido, o protocolo de Washington apresentou avanços no combate a golpes, mas não apresentava mecanismos preventivos e não acomodava a zona cinzenta dos retrocessos democráticos que não cabiam na perspectiva de golpe clássico. O aperfeiçoamento das políticas de proteção democrática ocorreria no início de 2000, quando a América Latina experimentou um novo desafio no que diz respeito à consolidação democrática: os casos dos retrocessos democráticos sem a presença de golpes de Estado clássicos e novos dilemas sobre a operação da democracia representativa (HEINE; WEIFFEN, 2014).

Tendo em vista essas dificuldades, a Carta Democrática Interamericana (CDI) foi adotada em um período extraordinário de sessões da Assembleia Geral em 11 de setembro de 2001, no Peru, respondendo exatamente ao contexto da reeleição de Fujimori no Peru em um terceiro mandato controverso. Assim, a Carta seria uma adaptação da OEA ao novo século de desafios democráticos (HEINE; WEIFFEN, 2014).

Martínez (2013) destacou que a CDI sistematiza os instrumentos de ação da OEA na proteção democrática, que consistem na defesa conceitual da democracia representativa, na explicitação das relações entre democracia e direitos humanos e, como inovação, nos novos procedimentos e decisões para proteger as democracias no âmbito regional.

Ainda que modestamente, a CDI significava um aumento de incentivos, sanções e ações preventivas em casos de retrocessos democráticos. Seguindo o artigo 17º, os Estados-membros poderiam solicitar a assistência da burocracia internacional e do Conselho Permanente, inclusive com a autorização formal para visitação do secretário-geral aos países-membros, (artigo 18º).

Em relação ao monitoramento e à execução, o artigo 20º transforma os procedimentos diplomáticos da Resolução nº 1.080, em que as ações podem ser iniciadas pelo secretário-geral ou por um Estado-membro (LEVITT, 2008; HEINE; WEIFFEN, 2014). Os procedimentos da OEA, em se tratando de punições, privilegiam a atenção para as ações dos Estados e do secretário-geral/Conselho Permanente.<sup>2</sup>

No que tange ao princípio *stick-and-carrot*, a OEA oferece poucas recompensas pelo bom comportamento. De acordo com Sundstrom (2003, p. 49), a “Carta funcionará como uma estrutura para os critérios segundo os quais os Estados serão considerados adequados para a participação no processo da Cúpula das Américas e, portanto, do futuro Acordo de Livre Comércio das Américas (ALCA)” (tradução nossa). Nesse sentido, a OEA tenta se assemelhar a um sistema similar ao da UE no que diz respeito a um sistema de recompensas, no entanto, comparativamente a escala ainda é muito pequena de recompensas econômicas e políticas, e particularmente sem garantias, uma vez que o projeto da ALCA não se demonstrou perene (SUNDSTROM, 2003; OLIVEIRA, 2019).

No entanto, à semelhança do artigo 258º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE), a OEA analisa as decisões caso a caso, observando as especificidades quanto ao retrocesso democrático, e não uma compreensão sistemática do que possa ser a ameaça à democracia (LEVITT, 2008).

Para Heine e Weiffen (2014), as opções pensadas na CDI têm duas abordagens. Uma é a prevenção, tentando pensar a cooperação internacional e a diplomacia para reverter crises democráticas, ainda que não se tenham mecanismos institucionais

<sup>2</sup> Em se tratando de procedimento, a CDI não estabelece mecanismos que permitam a solicitação de ONGs ou outros membros da sociedade civil em casos de retrocessos democráticos, o que inclui a não participação no que diz respeito também ao uso de votos ou suspensão de Estados-membros (HEINE; WEIFFEN, 2014).

contundentes para isso, contando apenas com a socialização democrática no processo. Outra é a abordagem claramente punitiva, consistindo em um arcabouço de ameaças de sanções para Estados rebeldes à coletividade em defesa da democracia.

Para toda a evolução do processo de proteção democrática, a OEA privilegiou uma perspectiva centrada no Estado e punitiva nas políticas de proteção democrática. Heine e Weiffen (2014) também argumentaram que a interação dos Estados-membros na arena decisória sempre favoreceu o *status quo* político. Em casos de retrocessos democráticos, a OEA tenderá a denunciar – e/ou os Estados tenderão a não invocar uma infração sem a certeza das crises democráticas. No entanto, se um governo sofrer um golpe tradicional ou uma ameaça constante às instituições da sociedade civil, o governo é ouvido. Embora isso atue em favor da proteção democrática, a falta de um arcabouço voltado à proteção total significa que o esforço institucional está parcialmente preparado para uma ação protetiva.<sup>3</sup>

Essa evolução institucional do regime de proteção democrática pode ser vista diante das oportunidades de ação para a OEA após 1990. Como visto no Quadro 2, existem variações no uso e nos engajamentos da OEA, entendendo o tipo de crise e os atores mobilizados no processo.

### Quadro 3 - Casos de crises democráticas e a atuação da OEA

Casos	Crises democráticas	Instrumentos institucionais usados pela OEA
Suriname (1990)	Golpe dado ao presidente Shankar	Monitoramento diplomático

(Continua)

<sup>3</sup> Um caso paradigmático é a questão do *impeachment*, que serve como fonte de instabilidade democrática, uma vez que pode ser usado constitucionalmente para o retrocesso democrático (PÉREZ-LIÑÁN, 2007). Nesses casos, a OEA não tem margem de manobra institucional de intervir, uma vez que não é um caso tradicional de golpe de Estado, conforme descrito nos artigos 17º a 20º da CDI, ainda que o mesmo *impeachment* atenda a interesses de golpistas (HEINE; WEIFFEN, 2014).

(Continuação)

Casos	Crises democráticas	Instrumentos institucionais usados pela OEA
Guatemala (1993)	Autogolpe – presidente Serrano fecha o Congresso	Reunião do Conselho Permanente pela Resolução nº 1.080 enviou missão de investigação
República Dominicana (1994)	Falhas no processo eleitoral – fraude no processo eleitoral que levou à negociação com o presidente Joaquín Balaguer	Monitoramento e mediação
Venezuela (1992)	Golpe	Assistência técnica; invocação da Resolução nº 1.080 e o compromisso de Santiago
Peru (1992)	Autogolpe	Condenação e Resolução nº 1.080; monitoramento das eleições constitucionais no Congresso
Peru (1995)	Falhas no processo eleitoral	Monitoramento
Paraguai (1996)	Tentativa de golpe	Aplicação da Resolução nº 1.080, condenação à tentativa de golpe
Paraguai (2000)	Golpe – tentativa de golpe do presidente Luis González Macchi	Condenação da tentativa de golpe
Haiti (1991)	Golpe – Retirada do presidente Jean-Bertrand Aristide	Resolução nº 1.080, mediações conjuntas; mecanismos de embargo comercial em 1991
Equador (1997)	Golpe – remoção não constitucional do presidente Bucaram pelo Congresso	Monitoramento
Equador (2000)	Golpe – Remoção não constitucional do presidente Mahuad com envolvimento dos militares	Monitoramento
Haiti (2000)	Fraude eleitoral	Mediação, monitoramento e sanções
Venezuela (2002)	Retrocesso democrático	Invocação do artigo 20º do CDI afirmando alteração da ordem democrática

(Continua)



(Continuação)

Casos	Crises democráticas	Instrumentos institucionais usados pela OEA
Bolívia (2003)	Retrocesso democrático e tentativa de golpe do presidente Sanchez de Lozada	As resoluções nº 849 e 852 condenaram violência; apelo ao diálogo; apoio a Sanchez de Lozada
Bolívia (2008)	Crise constitucional – conflito entre executivos e prefeitos	Tentativa de mediação
Honduras (2009)	Golpe – presidente Zelaya	Invocação dos artigos 20º-21º do CDI; suspensão de Honduras; monitoramento; visita do secretário-geral, Oscar Arias, a Honduras
Nicarágua (2005)	Retrocesso democrático	Invocação do CDI a pedido de Bolaños; aprovação da resolução; envio da missão; nomeação de representante especial na Nicarágua
Nicarágua (2010)	Retrocesso democrático – presidente Ortega estendeu mandado de maneira inconstitucional	Missão e declaração solicitando a reunião do Conselho Permanente da OEA; Colaboração da Secretaria-Geral da OEA
Paraguai (2009)	Rumores de golpe do presidente Lugo, oposição ameaçou <i>impeachment</i>	Monitoramento
Haiti (2010)	Irregularidade eleitoral	Envio de equipe técnica para análise das eleições. A OEA apontou que havia irregularidades e fraudes no dia das eleições afetando significativamente na corrida presidencial
Venezuela (2018)	Retrocesso democrático/Golpe	Declaração; monitoramento; reiteração da alteração inconstitucional da ordem constitucional (Resolução nº 2.108); uso do CDI

(Continua)

(Continuação)

Casos	Crises democráticas	Instrumentos institucionais usados pela OEA
Bolívia (2019)	Retrôcesso democrático/Renúncia/Golpe	Monitoramento do processo eleitoral e não legitimação dos resultados da eleição; reiteração da necessidade de uma nova eleição dada a fraude; apoio técnico; não reconhecimento como golpe da ação contra Evo Morales

Fonte: OLIVARI, 2014; HEINE; WEIFFEN, 2014; ARCENEUX; PION-BERLIN, 2007; MCCOY, 2012; SHAW, 2008.

Para Legler e Tiekou (2010), a proteção democrática na OEA apresenta quatro pilares. Primeiro, a organização desenvolveu uma explícita proteção e promoção da democracia como propósito da organização. Segundo, o regime democrático da OEA apresenta um viés antigolpe muito claro. Como visto, a Resolução nº 1.080 desenvolveu uma rápida e automática resposta a atitudes de golpe (HEINE; WEIFFEN, 2014). Terceiro, o regime democrático da OEA tem sanções duras para Estados golpistas. Tanto a Resolução nº 1.080 quanto a CDI apresentam a suspensão de qualquer membro que teve sua ordem democrática terminada. Quarto, a OEA desenvolveu uma forma institucionalizada de condenar golpes de Estado e formas ilegítimas de trazer mudanças políticas, assumindo, portanto, certas compreensões sobre qual linha constitucional deve ser compreendida para sucessões presidenciais, e apontando possíveis golpes.

## Os dilemas gerais da Organização dos Estados Americanos

Segundo a literatura, o resultado proveniente da construção do regime de proteção democrática e as participações da OEA trouxeram alguns diagnósticos para o processo e a eficiência da

atuação da OEA na região. Essas problemáticas circularam em torno da interação entre os conceitos pensados multilateralmente, o *timing* para a ação da organização e a dinâmica de utilização de determinados instrumentos institucionais.

### **A dimensão conceitual da democracia e golpe: os desafios do meio-termo**

Ainda que de maneira declaratória, a OEA propôs uma adjetivação da democracia, que ganhou caráter mais institucionalizado na Declaração de Santiago em 1959, quando, além de estabelecer uma lista do que consistia a democracia representativa liberal, foi associada como antítese a ela uma perspectiva relacionada aos regimes antidemocráticos (HEINE; WEIFFEN, 2014).

Fixando essa perspectiva de democracia representativa, foram poucos os acréscimos à Resolução nº 1.080, de 1991, e à CDI de 2001, tais como o papel dos partidos competitivos, sufrágio universal secreto, medidas relacionadas à boa governança, como, por exemplo, transparência governamental, qualidade da produção de políticas públicas e melhoria do império da lei (HEINE; WEIFFEN, 2014).

Como consequência, a OEA também se estruturou com medidas antigolpe, compreendendo golpe como uma interrupção do processo institucional democrático ou do governo democraticamente eleito, sendo a organização reativa diante de interrupções democráticas.<sup>4</sup> A Resolução nº 1.080 ainda manteve essa perspectiva quando buscou uma concepção clara, sem ambiguidades, sobre o golpe – resumida em reversão da ordem constitucional ou retirada de um governo democraticamente eleito pela força, tipicamente um golpe militar (HEINE; WEIFFEN, 2014).

---

<sup>4</sup> Inicialmente, até mesmo a utilização do termo “golpe” foi tomada de maneira hesitante pelos Estados. A associação do golpe com golpe militar trazia certa prática histórica; já a nova compreensão de golpe dada pela OEA traria, para muitos governos, mais confusão do que esclarecimento sobre esse fenômeno político (HEINE; WEIFFEN, 2014).

Segundo esses mesmos autores, a Carta Democrática Interamericana avançou na noção de alterações inconstitucionais, ainda que a perspectiva de precisão sobre os termos causasse relutância aos governos nacionais. Quanto mais preciso, mais relutância se viu nas sessões. Ainda assim, foi possível atingir alguns pontos convergentes do que se interpretaria como golpe.

A primeira interpretação dizia respeito à violação da regra formal, o que significaria:

1. Fraude eleitoral massiva;
2. Ampla violação dos direitos humanos;
3. Fechamento indiscriminado ou discriminatório da maioria da mídia;
4. Dissolução ilegítima e interferência direta em um ramo do governo. (HEINE; WEIFFEN, 2014, p. 66, tradução nossa).

A Carta Democrática entenderia como crise democrática, mas não golpe, os seguintes aspectos:

1. Violação da integridade das instituições centrais, incluindo freios e contrapesos constitucionais que preveem a separação de poderes;
2. Realização de eleições que não atendem aos padrões internacionais mínimos;
3. Falha em realizar eleições periódicas ou em respeitar os resultados eleitorais;
4. Violação sistemática das liberdades básicas, incluindo a liberdade de expressão, liberdade de associação ou respeito pelos direitos das minorias;
5. Cessação inconstitucional do mandato de qualquer funcionário legalmente eleito por qualquer outro ator eleito ou não eleito;
6. Remoção ou interferência arbitrária ou ilegal na nomeação ou deliberações de membros dos órgãos judiciais ou eleitorais;

7. Interferência de funcionários não eleitos, como oficiais militares, na jurisdição de funcionários eleitos;
8. Uso sistemático de cargos públicos para silenciar, assediar ou perturbar atividades normais e legais dos membros da oposição política, a imprensa ou sociedade civil;
9. Uso injustificado e repetido de estados de emergência. (HEINE; WEIFFEN, 2014, p. 67, tradução nossa).

Do ponto de vista prático, pouco se viu na história da OEA sobre ações preventivas, e quando feitas, eram em momentos incorrigíveis no processo de degradação democrática. Ainda, o que se observou foram ações curativas em casos “sem ambiguidade” do fim do processo democrático (violação da regra formal), portanto, reduzidos a casos de golpe de Estado clássico, seja autogolpe ou golpe militar.

### **A questão do *timing* da ação: políticas curativas e preventivas da proteção democrática**

Do ponto de vista dos instrumentos da OEA, o que se tem são ações preventivas ou ações punitivas (curativas). As ações preventivas exigem uma convergência sobre o golpe em curso, diferentemente das ações curativas, cuja ordem democrática já foi quebrada. No caso da CDI no artigo 17º, é possível agir de maneira preventiva na medida em que o governo de qualquer membro da OEA pode pedir apoio ao secretário-geral da OEA ou do Conselho Permanente. Esse tipo de pedido não pode ter dificuldades interpretativas, tanto na percepção do golpe em curso quanto na acusação de violação da soberania depois da intervenção (HEINE; WEIFFEN, 2014; MCCOY, 2006).

Os problemas da ação preventiva nos casos vivenciados pela OEA apareceram em dois pontos. O primeiro, o pedido de ajuda aconteceu tardiamente ao golpe. Por exemplo, o caso do golpe sobre o presidente Manuel Zelaya, Honduras, 2009, aconteceu

poucos dias depois do seu pedido de ajuda à OEA (HEINE; WEIFFEN, 2014). Segundo, para uma ação preventiva, é necessária uma convergência na interpretação dos Estados acerca do processo de deterioração democrática, os custos desse tipo de ação são altos, dadas as amplas ações e interpretações que podem ser feitas em outros casos (HEINE; WEIFFEN, 2014).

A ação curativa, por outro lado, apresenta menores custos de interpretação, mas os custos da ação também são altos. Mesmo com a *expertise* da OEA na linguagem pela punição e não pela recompensa, os custos do processo de retorno democrático são maiores em termos operacionais. Ainda, a ação curativa não abre possibilidades de atuação em zonas cinzentas do processo de deterioração democrática ou na interpretação do que foi golpe (HEINE; WEIFFEN, 2014; OLIVEIRA, 2019).

Portanto, na prática, ações preventivas não demonstram efetividade pelos mecanismos oferecidos pela OEA, agindo apenas como “sirenes de incêndio”, com pouca margem de manobra no que diz respeito ao tempo para retroceder o processo democrático (LEVITT, 2008; OLIVEIRA, 2019). Ao fim e ao cabo, procedimentos curativos possuem altos custos operacionais em favor de um retorno à normalidade democrática ou na adaptação aos novos dilemas democráticos recentes (PEVEHOUSE, 2005; OLIVEIRA, 2019). Ainda assim, no histórico da OEA são comuns essas ações curativas em casos de golpes indubitáveis, especificamente, golpes de Estado com ajuda dos militares.

### **A fragilidade da burocracia e necessidade de atores pivotais consensuais – a lógica de clube na OEA**

O padrão de ação da OEA em relação à ação curativa se dá pela dinâmica entre burocracia e atores pivotais. Historicamente, a proteção democrática nas Américas é dependente da relação entre Estados Unidos e América Latina (HEINE; WEIFFEN, 2014). O avanço da proteção democrática na década de 1990 se

dá pela renovação do sistema interamericano, pela administração estadunidense e pela revalorização da democracia como valor continental pelo consenso unânime da questão. Para além do papel dos EUA, outros atores pivotais – como Brasil, Argentina, México e Canadá – apareceram na cena como fundamentais para essa empreitada. Se, por um lado, o consenso favoreceu as importantes mudanças e os processos de institucionalização da proteção democrática nas Américas, por outro, pode ser um obstáculo quando esse consenso não é facilmente adquirido (SHAW, 2004; HEINE; WEIFFEN, 2014).

O consenso ainda tem forte caráter intergovernamental (SHAW, 2004). Nesse sentido, o que se experimentou no caso da OEA é a valorização da “ação de clube”. Com pouca margem de manobra da burocracia internacional, a última instância decisória ainda está nas mãos dos Estados. O Conselho Permanente é composto por embaixadores que respondem às instruções das capitais; os governos então tomam a dianteira da dinâmica regional de proteção democrática.

Segundo Legler e Tiekü (2010), essa natureza estadocêntrica da OEA emergiu um processo híbrido de aplicação de norma, que apresenta uma característica “por convite”. Embora existam dispositivos institucionais para intervenções, para os autores, intervenções pró-democráticas acontecem pelo convite formal dos Estados que desejam a ajuda, incluindo a participação dos secretários-gerais e observadores internacionais. Nesse sentido, a proteção democrática na América Latina requer um consentimento explícito tanto dos governos que desejam a intervenção quanto dos Estados-membros que desejam intervir. O resultado é o favorecimento de intervenções por conveniência dos Estados, criando distorções entre o que, normativamente, a Carta da OEA deseja e o que realmente acontece no cenário político.

Para além da capacidade de consenso, o projeto de proteção democrática na América Latina necessita de uma liderança

capaz de sustentar o projeto, saindo de uma perspectiva propriamente declaratória para uma dimensão prática dos acordos. Essa necessidade de um líder no processo se dá pela fraqueza na consolidação de uma solidariedade democrática na região, capaz de estabelecer um princípio coletivo de intervenção e reconstruir a noção de não-intervenção em favor de consolidação democrática na região (COOPER; LEGLER, 2006).

A combinação entre a necessidade de liderança no processo de proteção democrática e a produção de consenso estatal na atuação da OEA impede qualquer tentativa de resposta rápida aos dilemas democráticos. Como consequência, a cultura institucional que se constrói na OEA tem uma rotina lenta, em que, havendo qualquer controvérsia, a ação não acontecerá com certa mobilidade, adaptação e rapidez (LEGLER, 2003). Com exceção de algumas missões promovidas pelos secretários-gerais, a burocracia sozinha da OEA não consegue operar com efetividade sem o apoio dos Estados (COOPER; LEGLER, 2006). Ainda, segundo Rosenberg (2008), a OEA também apresenta poucas oportunidades para outros atores internacionais, como movimentos transnacionais e organizações não-governamentais globais.

Para Smith-Cannoy (2012), ao analisar a evolução da Carta Constitutiva e aparatos de proteção democrática, a OEA estabeleceu uma linha tênue entre uma intervenção diplomática coercitiva e intervenções voluntárias. Entretanto, em todos esses casos, o padrão é a constatação sem ambiguidades por parte dos Estados na interpretação do golpe. Como aponta Wobig (2015), houve maior consistência da OEA em casos de golpe militar do que em casos de autogolpe e movimentos de massa.

O que temos, portanto, é uma conexão entre conceitos, instrumentos e convergência entre os Estados. Uma vez que se constrói uma dinâmica de proteção democrática baseada no consenso entre os Estados, certos desdobramentos aparecem na literatura. Primeiro, o consenso só se estabelece em casos



indubitáveis de golpe nos conceitos pensados pela organização, geralmente, golpes militares (LEVITT, 2008). Se a reação da OEA se passa pela não dubiedade do problema democrático – dado o forte consenso estadocêntrico –, a maioria das ações de proteção democrática acontecerá após a constatação do golpe. Isso fortalece a dinâmica de proteção democrática nas Américas com uma característica reativa, com pouca instrumentalidade na prevenção de quebras e de enfraquecimento das instituições democráticas, e com forte soberanismo dos Estados, sendo o mais comum haver “intervenções por convite” do que ações preventivas no fortalecimento da democracia.

## Considerações finais

O capítulo apresentou o processo de construção do paradigma protetor democrático na OEA nas Américas. Como visto, na dinâmica do tempo e nas oportunidades, da Declaração de Santiago à Carta Democrática Interamericana, a OEA evolui na consolidação do conceito de democracia representativa liberal e golpes de Estado, passando de uma abordagem declaratória para atitudes substantivas na contenção de movimentos antidemocráticos. Os desafios, entretanto, passam pela complexidade do fenômeno da democracia na contemporaneidade e mais sensivelmente no continente americano. Os desafios da OEA passam pela interpretação dos casos de declínio democrático em zonas cinzentas dos conceitos operados pela organização. Ainda, as respostas a essa interpretação passam por custos de ação pela OEA, geralmente, de cunho curativo e com necessidade de consenso entre os Estados. Consequentemente, as ações da OEA em casos de dilemas democráticos são seletivas, caso a caso, lentas e custosas na retomada da qualidade democrática. A OEA enfrenta, diante disso, dilemas entre soberanismo e interdependência, adaptação e resiliência, coordenação e cooperação, rapidez e

efetividade no processo de proteção democrática regional, o que revela, portanto, mais fontes de questionamentos e diagnósticos para a literatura sobre democratização.

## Referências

ARCENEUX, C. A.; PION-BERLIN, D. P.-B. Issues, Threats, and Institutions: Explaining OAS Responses to Democratic Dilemmas in Latin America. *Latin American Politics and Society*, v. 49, n. 2, p. 1-31, 2007.

BEVIR, M. *Democratic Governance*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2010.

BLOODGOOD, E. A.; CLOUGH, E. Transnational Advocacy Networks: A Complex Adaptive Systems Simulation Model of the Boomerang Effect. *Social Science Computer Review*, v. 35, n. 3, p. 319-335, 2017.

COOPER, A.; LEGLER, T. *Intervention without Intervening? The OAS Defense and Promotion of Democracy in the Americas*. New York: Palgrave Macmillan, 2006.

COPPEDGE, M. *Democratization and Research Methods*. Cambridge: Cambridge University Press, 2012.

COX, M.; IKENBERRY, J.; INOBUCHI, T. *American Democracy Promotion: Impulses, Strategies, and Impacts*. Oxford: Oxford Press, 2000.

DIAMOND, L. Facing Up to the Democratic Recession. *Journal of Democracy*, v. 26, n. 1, p. 141-155, 2015.

DONNO, D. Who Is Punished? Regional Intergovernmental Organizations and the Enforcement of Democratic Norms. *International Organization*, v. 64, n. 4, p. 593-625, 2010.

FLOCKHART, T. Socialization and Democratization: A Tenous But Intriguing Link. In: FLOCKHART, T. (ed.). *Socializing Democratic Norms: The Role of International Organization for the Construction of Europe*. New York: Palgrave Macmillan, 2005. p. 1-20.

FOA, R. S.; MOUNK, Y. The Signs of Deconsolidation. *Journal of Democracy*, v. 28, n. 1, p. 5-15, 2017.

HAWKINS, D. Protecting Democracy in Europe and the Americas. *International Organization*, v. 62, n. 3, p. 373-403, 2008.

- HEINE, J.; WEIFFEN, B. *21st Century Democracy Promotion in the Americas: Standing Up for the Polity*. New York: Routledge, 2014.
- HELD, D. *Models of Democracy*. 3<sup>rd</sup> ed. Cambridge: Polity Press, 2006.
- HOLDEN, B. *Global Democracy: Key Debates*. London: Routledge, 2000.
- HUBER, D. *Democracy Promotion and Foreign Policy: Identity and Interests in US, EU, and Non-Western Democracies*. London: Palgrave Macmillan, 2015.
- HUNTINGTON, S. P. *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. Oklahoma: University of Oklahoma Press, 1991.
- HURRELL, A. *On Global Order: Power, Values, and the Constitution of International Society*. New York: Oxford University Press, 2007.
- LEGLER, T. Peru Then and Now: The Inter American Democratic Charter and Peruvian Democratization. *Canadian Foreign Policy Journal*, v. 10, n. 3, p. 61-73, 2003.
- LEGLER, T.; TIEKU, T. K. What Difference Can a Path Make? Regional Democracy Promotion Regimes in the Americas and Africa. *Democratization*, v. 17, n. 3, p. 465-491, 2010.
- LEVITSKY, S. Latin America's Shifting Politics: Democratic Survival and Weakness. *Journal of Democracy*, v. 29, n. 4, p. 102-113, 2018.
- LEVITSKY, S.; WAY, L. *Competitive Authoritarianism: Hybrid Regimes After the Cold War*. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.
- LEVITT, B. S. A Desultory Defense of Democracy: OAS Resolution 1080 and the Inter-American Democratic Charter. *Latin American Politics and Society*, v. 48, n. 3, p. 93-123, 2008.
- LINZ, J. J. *The Breakdown of Democratic Regimes: Crisis, Breakdown, and Reequilibration*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1978.
- MAGEN, A.; RISSE, T.; MCFAUL, M. A. *Promoting Democracy and the Rule of Law: American and European Strategies*. [Basingstoke]: Palgrave Macmillan, 2009.
- MAINWARING, S.; PÉREZ-LIÑÁN, A. *Democracies and Dictatorships in Latin America: Emergence, Survival, and Fall*. New York: Cambridge University Press, 2013.

MARTÍNEZ, H. Z. The Organization of American States and its Quest for Democracy in the Americas. *Yale Journal of International Affairs*, v. 8, n. 3, p. 23-36, 2013.

MCCOY, J. L. International Response to Democratic Crisis in the Americas, 1990-2005. *Democratization*, v. 13, v. 5, p. 756-775, 2006.

MCCOY, J. L. Challenges for the Collective Defense of Democracy on the Tenth Anniversary of the Inter-American Democratic Charter. *Latin American Policy*, v. 3, n. 1, p. 33-57, 2012.

MUÑOZ, H. The Right to Democracy in the Americas. *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, v. 40, n. 1, p. 1-18, 1998.

O'DONNELL, G. Delegative Democracy. *Journal of Democracy*, v. 5, n. 1, p. 55-69, 1994.

O'DONNELL, G.; SCHMITTER, P. C. *Transitions from Authoritarian Rule: Tentative Conclusions about Uncertain Democracies*. Baltimore: The John Hopkins University Press, 1986.

OLIVARI, D. R. *The Role of the Organization of American States in Promoting Democracy*. Stockholm, Sweden: International IDEA, 2014.

OLIVEIRA, J. P. F. Democratic Protection Debate and the Role of the Intergovernmental Organizations: Theoretical Potentialities and Debilities. In: GRIGORIOU, P.; POIRIER, P. *Institutional, Political and Social Challenges for Europe in Crisis*. Athens, Greece: Eurasia Publications, 2018. p. 179-203.

OLIVEIRA, J. P. F. *Governança internacional da proteção à democracia: um estudo comparativo da Organizações dos Estados Americanos e da União Europeia / The International Governance of Democracy Protection: A Comparative Study of the Organization of American States and the European Union*. 2019. 154 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2019.

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.

PÉREZ-LIÑÁN, A. *Presidential Impeachment and the New Political Instability in Latin America*. New York: Cambridge University Press, 2007.

PEVEHOUSE, J. C. Democracy from the Outside-In? International Organization and Democratization. *International Organization*, v. 56, n. 3, p. 515-549, 2002.

- PEVEHOUSE, J. C. *Democracy from Above*. New York: Cambridge University Press, 2005.
- PEVEHOUSE, J. C.; RUSSETT, B. Democratic International Governmental Organizations Promote Peace. *International Organization*, v. 60, n. 4, p. 969-1000, 2006.
- PRZEWORSKI, A. *Democracy and Development: Political Institutions and Well-Being in the World, 1950-1990*. Cambridge: Cambridge University Press, 2000.
- SHAW, C. M. Limits to Hegemonic Influence in the Organization of American States. *Latin American Politics and Society*, v. 45, n. 3, p. 59-92, 2008.
- SHAW, C. M. *Cooperation, Conflict, and Consensus in the Organization of American States*. New York: Palgrave Macmillan, 2004.
- SIMMONS, B. A.; DOBBIN, F.; GARRETT, G. *The Global Diffusion of Markets and Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press, 2008.
- SMITH-CANNOY, H. Defending Democracy? Assessing the OAS's 2002 Diplomatic Intervention in Haiti. *Civil Wars*, v. 14, n. 3, p. 431-450, 2012.
- SUNDSTROM, L. M. Carrots and Sticks for Democracy in the OAS: Comparison with the East European Experience. *Canadian Foreign Policy Journal*, v. 10, n. 3, p. 45-60, 2003.
- THÉRIEN, J.-P.; FORTMANN, M.; GOSSELIN, G. The Organization of American States: Restructuring Inter-American Multilateralism. *Global Governance*, v. 2, n. 2, p. 215-239, 1996.
- WETZEL, A.; ORBIE, J. *The Substance of EU Democracy Promotion: Concepts and Cases*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2015.
- WOBIG, J. Defending Democracy with International Law: Preventing Coup Attempts with Democracy Clauses. *Democratization*, v. 22, n. 4, p. 631-654, 2015.
- WOLFF, J.; WURM, I. Towards a Theory of External Democracy Promotion: A Proposal for Theoretical Classification. *Security Dialogue*, v. 42, n. 1, p. 77-96, 2011.



# 11. MIGRAÇÕES LITERÁRIAS NO SÉCULO XXI

*David Faflik*

Em uma época de pandemias globais e distanciamento social, as conotações padrão da palavra “Amazônia” são mais do que estritamente comerciais. Assim, é fácil esquecer, dada a disseminação do novo coronavírus a partir do final de 2019, que a Amazônia designou um povo mitológico lendário tanto quanto uma região geográfica. Hoje, o termo funciona como uma abreviação universal para uma corporação multinacional americana – a maior varejista do mundo – que move montanhas de mercadorias para as portas da frente das pessoas, pois as próprias pessoas permanecem estacionárias. A nossa também pode ser uma era de migração, com uma população de cerca de 1 bilhão de pessoas classificadas como migrantes internos ou transacionais (SUÁREZ-OROZCO; SUÁREZ-OROZCO; SATTIN-BAJAJ, 2010). Mas, como aqueles de nós que podem reivindicar algum tipo de abrigo agora abrigam-se em algum lugar, é igualmente fácil esquecer os desafios que a falta de lugar de descanso coloca a qualquer número de migrantes sem documentos, trabalhadores

convidados e trabalhadores sazonais, para os quais a imobilidade se classificaria como o mais raro dos privilégios.

Há sim outra ironia a acrescentar ao paradoxo de um povo migratório sendo convocado a parar de se mover. A empresa Amazon pode ter construído seus negócios no início da década de 1990 com base nas propriedades dos objetos de livros, mas a capacidade contínua da empresa de se adaptar às mudanças geracionais nos fluxos de informação provocados pela internet significa que ela superou o modelo inicial de seu próprio sucesso.<sup>1</sup> Durante o tempo em que povos modernos estão migrando, os livros materiais vêm fazendo grande parte das viagens em seu nome. Avanços recentes na publicação eletrônica, no entanto, juntamente com as restrições do movimento humano que as autoridades de saúde recomendam para conter um *novo* vírus, certamente complicaram as implicações literárias da migração de maneira que ainda precisam ser examinadas na íntegra. A questão do que “livro” significa na era digital sempre foi coextensiva com a questão de como os livros se movem no momento contemporâneo em que tanto a teoria quanto a prática do movimento foram transformadas. Portanto, temos motivos para encenar esta investigação sobre a natureza da migração no século XXI, concentrando-nos no repositório mais instável de significado, o livro físico.

## **História do livro como história da migração**

Historicamente, a circulação de manuscritos escritos entre os círculos educados que os produziram pode ter sido uma característica definidora das primeiras culturas literárias do Ocidente, incluindo as colônias britânicas da América do Norte (SHIELDS, 1997), mas foi a versão moderna da livro encadernado, ou códice,

---

<sup>1</sup> Sediada na cidade americana de Seattle, Washington, a Amazon.com iniciou suas operações em 1995.



que dotou a literatura de sua capacidade reconhecida de movimento. Não se tratava tanto de conteúdo literário, pelo qual um leitor era afetado emocionalmente com algo que outro escritor havia inscrito. Pelo contrário, era o corolário necessário de um meio de comunicação que pressupunha um processo circular (em oposição a um produto finalizado) de produção, distribuição e recepção. O inventor alemão Johannes Gutenberg estabeleceu os contornos rudimentares deste processo em 1439, quando ele revolucionou as tecnologias por trás da produção de livros com a introdução de tipos móveis e reutilizáveis. Os fabricantes de livros subsequentes na Europa basearam-se na invenção de Gutenberg, usando tabelas de conteúdo, títulos em destaque, títulos de *scripts* formais, letras maiúsculas em traços vermelhos e localizações, entre outros recursos de livros encadernados, para tornar a experiência prática incorporada da navegação textual tão ativa quanto indireta (STALLYBRASS, 2002). Nas primeiras décadas do século XIX, quando os EUA se destacaram no cenário mundial como uma nação recém-independente, e as prensas de impressão em todo o hemisfério ocidental estavam sendo alimentadas pelo aproveitamento industrial do vapor, os livros foram, de fato, tão profundamente incorporados a um fluxo socioliterário que Robert Darnton (1982) caracterizou a rede interconectada de animação na qual eles são suspensos como um “circuito”. O diagrama de Darnton desse circuito pode até nos dar mais do que uma metáfora para imaginar a correspondência estreita que se obtém entre esse influente modelo de circulação de livros e qualquer fluxo de migração atualizado (Figura 1). Dentro da estrutura conceitual fornecida por um paradigma migratório familiar, os livros e as pessoas que os criam, divulgam e consomem existem em um estado de movimento perpétuo. A codependência multipartidária de todos os colaboradores da literatura – uma lista que inclui todos, de escritores, fundadores, compositores e encadernadores a compradores, mutuários,

especialistas em vendas e editores – ajuda a garantir que os livros permaneçam em trânsito que nunca termina.

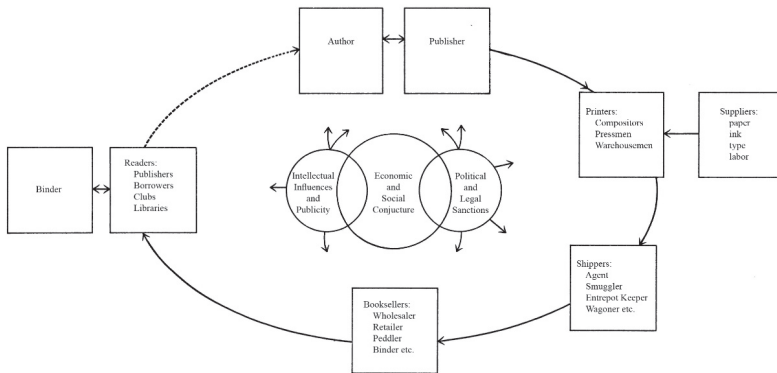


Figura 1 - Circuito de comunicações

Fonte: DARNTON, 1982, p. 68.

Existem, sem dúvida, custos não calculados que acompanham a migração sem interrupção, tanto para livros quanto para pessoas. Por um lado, a própria materialidade dos livros como objetos tradicionais estabelece limites reconhecíveis em sua própria vida útil projetada. As qualidades táteis do trabalho a partir do qual são feitas, por exemplo, podem convidar uma agradável intimidade entre leitor e texto (SENCZYNE, 2020, p. 5), mas esse relacionamento deve evoluir com a degeneração da condição física de um livro à medida que envelhece. Quanto mais frequentemente um livro é manuseado, mais frequentemente ele se move de pessoa para pessoa e de lugar para lugar, menor a probabilidade de sobreviver a um uso prolongado. Por outro lado, não são apenas os objetos que pioram com o desgaste. O que podemos dizer dos livros “usados” também se aplica a indivíduos e grupos sociais. De fato, não é incomum descobrir que um certo estigma se liga a alguém para quem o movimento evidencia menos uma vontade pessoal do que uma condição indesejável de

deslocamento. Como Alyshia Gálvez (2014, p. 170) relata, o termo “migração” em si “faz o trabalho semântico de desumanizar as pessoas que viajam através de fronteiras de vários tipos, descrevendo-as como descompasso com os modos atuais e as estruturas jurídicas de cidadania e pertencimento”.

Não obstante as agradáveis associações de uma instituição de caridade como a Books Beyond Borders, organização com sede em Singapura que se dedica a livros doados e lucros líquidos de suas vendas on-line para apoiar a educação em comunidades de baixa-renda no Nepal, a migração mundial de livros, em certa medida, lembra o problema da apatridia que continua a afligir todas as regiões do globo.<sup>2</sup> A Convenção das Nações Unidas de 1954, relativa ao Status de Apátrida (também conhecido como “a Convenção de 1954”), define como “apátrida” uma “pessoa que não é considerada nacional por nenhum Estado sob o funcionamento da sua lei” (UNITED NATIONS, 1960, p. 136). Enquanto isso, foi deixado para a Convenção subsequente da ONU de 1961 sobre a redução de apatridia (“a Convenção de 1961”) propor soluções para esse problema. A principal delas foi o estabelecimento do que os autores da Convenção nomearam de “normas relativas à nacionalidade” (UNITED NATIONS, 1975, p. 3). Independentemente da natureza exata dessas normas, os Estados Unidos hoje contêm cerca de 218 mil residentes considerados apátridas ou com risco iminente de apatridia (KERWIN *et al.*, 2020, p. 2).<sup>3</sup> Seria difícil confirmar esse último número, já que neste momento não há nenhuma agência governamental nos Estados Unidos encarregada da contagem sistemática da população apátrida do país. O significado dessa supervisão estatística é, no

<sup>2</sup> O site da Books Beyond Borders é <https://www.booksbeyondborders.org/>. Essa organização não deve ser confundida com a antiga franquía americana de livrarias Borders Books, que, incapaz de competir com as fortes vendas on-line da Amazon, declarou falência em 2011.

<sup>3</sup> Atualmente, em janeiro de 2020, esse número inclui pessoas residentes em todos os 50 estados dos Estados Unidos. Os dados fornecidos são do Centro de Estudos de Migração de Nova York (CMS), <https://cmsny.org/>.

entanto, posta em perspectiva quando comparada à experiência de alguém que já sofreu um pedido errôneo de livros da Amazon ou de algum fornecedor semelhante que não conseguiu chegar ao destino pretendido quando ou onde o comprador supusera. Os livros, pelo menos, carregam números de rastreamento; as pessoas podem e muitas vezes “desaparecem”.

## **Livros sem fronteiras**

As condições do livro, durante o que dois comentaristas recentes chamaram de “longo século XXI”, não são menos perturbadoras do que muitas das populações mais móveis do mundo (NOORDA; MARSDEN, 2019, p. 373-374). Há uma variedade de razões para isso. Não menos importantes são as plataformas digitais que alteram a produção e o consumo de textos de formas imprevisíveis. O e-book pode ter se originado na década de 1970, mas o início de uma variedade de leitores eletrônicos dedicados e de marcas no final da década de 2000 redefiniu o “livro”, como é hoje entendido de acordo com uma mudança generalizada nos padrões de acessibilidade e escalabilidade. Adicionadas a essas condições alteradas de acesso e alcance do produto, estão as mudanças estruturais em uma indústria editorial global que se polarizou entre os conglomerados de mídia em larga escala e os chamados micropublicadores especializados em gêneros de nicho, audiências e mercados (STEINER, 2018). Em conjunto, as manifestações digitais e comerciais em evolução da “impresão” acomodaram o surgimento de uma paisagem literária que difere acentuadamente daquela que substituiu. Os leitores que têm idade suficiente para ter passado por essa transição teriam motivos para sentir que foram arrancados de tais convenções que há muito tempo subscreveram seus encontros com textos que poderiam alcançar e tocar.

As “interrupções e desintermediações da era digital” resultantes, para pegar emprestado a frase de Padmini Ray Murray e Claire Squires (2013, p. 3), foram acompanhadas por uma gama contraditória de consequências. Para começar, os movimentos desimpedidos que agora descrevem a oferta e a demanda internacionais de materiais de leitura têm sido um benefício para muitas pessoas pós-coloniais, que aproveitaram as possibilidades multidirecionais e multilíngues da impressão disseminada eletronicamente para garantir, nas palavras de Simone Murray (2006, p. 14): os “padrões literários, educacionais e profissionais necessários para economias pós-industriais competitivas”. A literatura digital serviu nesses casos como uma arma pela qual seus possuidores poderiam resistir a qualquer poder hegemônico que historicamente lhes fornecesse impressão, juntamente com o conhecimento, a autoconsciência e as reivindicações confiantes de identidade que a acompanham. Para todo leitor que brandiu as novas tecnologias da alfabetização como um mecanismo para oferecer resistência política, no entanto, há também o leitor que deve ser considerado uma vítima da “Era da Distração Digital” (MIKICS, 2013, p. 7). A migração digital pode ter expandido nosso acesso a quaisquer categorias de expressão que decidimos chamar de “literatura”, mas isso não significa que estamos cognitivamente equipados para assimilar o conteúdo volumoso de uma biblioteca universal “sem paredes” (CHARTIER, 1995, p. 21). Apesar dos perigos da distração digital, a relativa liberdade com que o texto eletrônico se move no século XXI tem trabalhado para neutralizar as hierarquias implícitas do modelo de circulação de livros de Robert Darnton. Vale ressaltar que esse modelo forneceu até recentemente o padrão aceito, quase de consenso, pelo qual concebemos as trajetórias socioculturais pelas quais os livros percorriam o mundo, começando no século XVIII e subindo até os estágios finais do século XX. Mas, em um

momento de proliferação digital e autopublicação, quando os textos são demais para contar e os leitores têm poder de se tornar autores quase à vontade, mesmo as qualidades mais libertadoras dos “circuitos” amplamente descentralizados de Darnton falham em fornecer uma representação adequada da inquietação peripatética que é, sem dúvida, atualmente, a característica predominante do livreiro (MURRAY; SQUIRES, 2013, p. 3-4). Murray e Squires, portanto, propuseram um circuito de comunicações revisado para a nossa era digital (Figura 2).

Nesse modelo reajustado de migração literária, a ascensão na popularidade de sites de redes sociais como o Twitter e o Facebook transformou o autor em um autopromotor, enquanto reduzia a lacuna que separa autor do leitor. De fato, com a expansão das tecnologias de autopublicação no novo milênio, a distância que uma vez mediou a divisão entre autor e leitor é suscetível de ser completamente eliminada. Hoje em dia pode ser difícil saber com certeza quem escreveu o que se está lendo. Mais precisamente, pode ser difícil prever para onde um texto vagará depois de publicado. Os modelos que usamos para rastrear livros através de seus diversos canais de comunicação, sem dúvida, assumem que um texto “padrão” manterá um nível básico de regularidade em seus movimentos. No entanto, o efeito multiplicador que a digitalização teve sobre as variedades de textos não padronizados foi considerável. Enquanto isso, o tamanho e a forma do próprio circuito literário continuam a mudar de maneiras imprevistas. O rastreamento de um texto para o desconhecido digital deve se qualificar como uma impossibilidade prática.

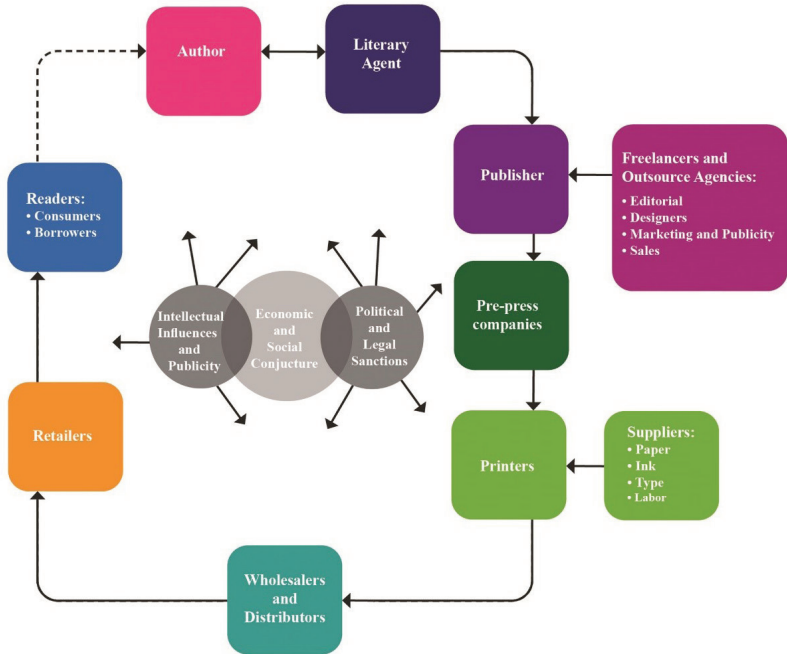


Figura 2 - Circuito de Comunicações de Publicação

Fonte: MURRAY; SQUIRES, 2013, p. 5.

## Os Estados migrantes da América

Tudo isso leva essa discussão ao equivalente territorial do foso digital, a fronteira dos Estados Unidos com o México. Por mais que um texto eletrônico possa assumir quase qualquer forma, a fronteira se distingue por uma “heterogeneidade e confusão” que Mary Pat Brady (2014, p. 35-36) diz ser tão “material” quanto “metafórica”. E assim como um livro pode traçar vários circuitos simultaneamente ao atravessar o mundo, a passagem de fronteira de hoje é necessariamente o viajante promíscuo de caminhos que funcionam ao mesmo tempo como ponto de entrada e rota de saída, linha de demarcação e zona de contato onde a mistura de

diversas culturas pode ser tomada como garantida (ANZALDUÁ, 1987, p. 19). De uma perspectiva estritamente literária, então, a fronteira (em um planeta que supostamente não tem fronteiras) pode ser considerada uma oportunidade para multiplicar ainda mais a abundância de resultados e oportunidades interpretativas que já associamos aos textos mais complexos.

Mas, mesmo se preservarmos os aspectos mais esperançosos de um emparelhamento de livros como fronteiras, ainda devemos considerar os problemas (conceituais e práticos) que incumbem aos migrantes que ocupam esse espaço cultural liminar sob pressão, como muitos fazem. Assim como Brady, o poeta, romancista e ensaísta mexicano-americano Luis Alberto Urrea descreve a região em torno da fronteira EUA-México como um lugar “fluido e mutante”, ideal, diz ele, para os “embelezados” e “expandidos” tratamentos inerentes à narrativa (URREA, 2004, p. 223, 187). Ao mesmo tempo, Urrea também acha que a fronteira é “teimosamente perturbadora” (p. 223), e por boas razões. Seu livro *The Devil’s Highway* (2004) descreve a jornada angustiante empreendida por 26 migrantes mexicanos que pagaram para entrar nos Estados Unidos no início deste século. Abandonados por seus guias “coiotes” nas áreas desérticas que se estendem pela porção Sul do estado americano do Arizona, os homens avançaram por quase uma semana, esforçando-se para se orientar no que Urrea chama de “paisagem alienígena” (2004, p. 222). Não apenas o sol e a terra implacável de seu entorno prejudicaram sua capacidade de determinar a direção geográfica em que estavam indo; o calor punitivo da região os deixou fisicamente esgotados e desorientados, acabando por matar 14 membros de seu grupo. Os sobreviventes provavelmente não estavam em posição de apreciar a enormidade da situação da qual haviam escapado. Atravessar, contra todas as probabilidades, a fronteira entre duas nações norte-americanas foi uma ocasião que eles não puderam ver nem saborear, já que a realidade de terem cruzado



essa linha divisória invisível não fez diferença significativa em suas circunstâncias imediatas.

A situação deles dificilmente teria sido diferente cerca de duas décadas depois. Sob uma política estadunidense instituída em 2019, os migrantes que agora cruzam a fronteira terrestre no Sul dos Estados Unidos estão sujeitos aos Protocolos de Proteção aos Migrantes (MPP), que exigem que eles sejam mantidos indefinidamente em uma das várias instalações improvisadas de detenção no México, enquanto aguardam uma audiência de asilo que pode levar meses ou até anos para ocorrer.<sup>4</sup> A cidade fronteiriça mexicana de Ciudad Juárez, no Norte do México, tornou-se notória a esse respeito, com mais de 90% dos requerentes de asilo enviados para lá pelo governo americano, tendo seus pedidos de entrada nos Estados Unidos rejeitados (BLITZER, 2019). Para os migrantes que percorrem esse caminho, o asilo carrega todas as conotações negativas de um “circuito” que os prende em um *loop* interminável. Da mesma forma, os livros realizam uma jornada circular à medida que passam pela cadeia de oferta e demanda. O mesmo pode ser dito de qualquer texto eletrônico que monitore o fluxo de informações. Qualquer uma dessas migrações literárias pode eventualmente levar a qualquer lugar. Por outro lado, os movimentos de muitos imigrantes efetivamente não os levam a lugar nenhum, interrompido por barreiras legais, ambientais e físicas,<sup>5</sup> e qualificados como migrações humanas (internas e internacionais) sempre pela perspectiva de uma migração reversa que leva os viajantes a seu ponto de origem.

Os autores, é claro, têm opções em relação a quando, onde e se escolhem viajar; os livros “objetos” vão mais ou menos para onde quer que os enviemos; e espera-se que os migrantes pratiquem o

---

<sup>4</sup> Essas audiências de asilo são realizadas nos tribunais dos Estados Unidos, geralmente em cidades fronteiriças como El Paso, Texas.

<sup>5</sup> O muro de 3.000 milhas proposto ao longo da fronteira EUA-México – como apresentado em um plano pelo governo do presidente americano, Donald Trump – é hoje talvez o exemplo mais literal e conspicuo de tal barreira física.

consentimento tácito do cidadão que reside em um Estado democrático, mas sem receber todos os direitos aos quais a cidadania real lhes daria direito (BUZBY, 2018). Isso equivale a mais do que um problema local. Como Luis Urrea (2004, p. 225) nos lembra, “toda cidade americana agora é uma cidade fronteira”, considerando a extensa expansão de migrantes em toda a totalidade dos Estados Unidos. Com o circuito da migração americana em constante expansão, em outras palavras, torna-se difícil defender a negação dos direitos humanos básicos aos migrantes como medidas atenuantes adotadas por uma nação para patrulhar as regiões mais distantes de seus territórios. Para todos os efeitos, a fronteira agora atravessa os quintais da maioria dos americanos. E com essa mudança – uma mudança que é literal, além de figurativa e “literária” –, as bases das justificativas sobre as quais a maioria das reivindicações nacionais de autodeterminação são feitas terão, concomitantemente, que migrar para dar conta de um presente e futuro ainda a ser determinado, de movimentos constantes e mutáveis.

## Referências

ANZALDÚA, G. *Borderlands/La Frontera: The New Mestiza*. San Francisco: Spinsters / Aunt Lute Books, 1987.

BLITZER, J. How the U.S. Asylum System is Keeping Migrants at Risk in Mexico. *The New Yorker*, 1 Oct. 2019.

BRADY, M. P. Border. In: BURGETT, B.; HENDLER, G. (ed.). *Keywords for American Cultural Studies*. 2<sup>nd</sup> ed. New York: NYU Press, 2014. p. 34-37.

BUZBY, A. Locking the Borders: Exclusion in the Theory and Practice of Immigration in America. *International Migration Review*, v. 52, n. 1, p. 273-98, 2018.

CHARTIER, R. *Forms and Meanings: Texts, Performances, and Audiences from Codex to Computer*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 1995.

- UNITED NATIONS. Convention Relating to the Status of Stateless Persons (28 Sept. 1954). *Treaty Series*, v. 360, p. 118-207, 1960.
- UNITED NATIONS. Convention on the Reduction of Statelessness (30 Aug. 1961). *Treaty Series*, v. 989, p. 1-16, 1975.
- DARNTON, R. What Is the History of Books? *Daedalus*, v. 111, n. 3, p. 65-83, 1982.
- GÁLVEZ, A. Migration. In: BURGETT, B.; HENDLER, G. (ed.). *Keywords for American Cultural Studies*. 2<sup>nd</sup> ed. New York: NYU Press, 2014. p. 168-171.
- KERWIN, D. *et al.* *Statelessness in the United States: A Study to Estimate and Profile the US Stateless Population*. New York: Center for Migration Studies of New York, 2020.
- MIKICS, D. *Slow Reading in a Hurried Age*. Cambridge, Mass.: The Belknap Press of Harvard University Press, 2013.
- MURRAY, S. Publishing Studies: Critically Mapping Research in Search of a Discipline. *Publishing Research Quarterly*, v. 22, n. 4, p. 3-25, 2006.
- MURRAY, P. R.; SQUIRES, C. The Digital Publishing Communications Circuit. *Book 2.0*, v. 3, n. 1, p. 3-23, 2013.
- NOORDA, R.; MARSDEN, S. Twenty-First Century Book Studies: The State of the Discipline. *Book History*, v. 22, p. 370-397, 2019.
- SENCZYNE, J. *The Intimacy of Paper in Early and Nineteenth-Century American Literature*. Amherst, Mass.: University of Massachusetts Press, 2020.
- SHIELDS, D. S. *Civil Tongues and Polite Letters in British America*. Chapel Hill: University of North Carolina Press, 1997.
- STALLYBRASS, P. Book and Scrolls: Navigating the Bible. In: ANDERSEN, J.; SAUER, E. (ed.). *Books and Readers in Early Modern England*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 2002. p. 42-76.
- STEINER, A. The Global Book: Micropublishing, Conglomerate Production, and Digital Market Structures. *Publishing Research Quarterly*, v. 34, n. 1, p. 118-132, Mar. 2018.
- SUÁREZ-OROZCO, M.; SUÁREZ-OROZCO, C.; SATTIN-BAJAJ, C. Making Migration Work. *Peabody Journal of Education*, v. 85, n. 4, p. 535-51, Oct. 2010.
- URREA, L. A. *The Devil's Highway: A True Story*. New York: Back Bay Books, 2004.



# **12. ENFRENTANDO DESAFIOS GLOBAIS POR MEIO DO INTERCÂMBIO INTERNACIONAL: fazendo uma velha ideia ser efetiva no século XXI**

*Victoria Grieve*

Como uma historiadora que tem estudado as motivações políticas na raiz dos esforços de intercâmbio internacional dos Estados Unidos durante a Guerra Fria, especialmente aquele envolvendo crianças e intelectuais, é de certa forma irônico que me encontre na Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), em Belo Horizonte, Brasil, representando meu país como catedrática da Fulbright. Minha familiaridade com a história do programa Fulbright, as presunções de superioridade cultural e bagagem política que ele encarna, isto está sempre no fundo da minha mente. É um fardo desconfortável às vezes, mas é também uma oportunidade para conhecer novos colegas e aprender com estudantes brasileiros. A experiência tem me levado a questionar

como, na era da internet, os intercâmbios educacionais internacionais nas humanidades podem ajudar a enfrentar desafios globais como pandemias, mudanças climáticas, sustentabilidade, saúde pública e direitos humanos. O que uma historiadora pode oferecer para fazer dos intercâmbios internacionais, uma ideia enraizada na competição da Guerra Fria entre os Estados Unidos e a União Soviética, relevantes para o século XXI?

## Um pouco de história

Estudos sobre o poder político e econômico tradicional têm dominado o campo da história diplomática e da Guerra Fria, mas estudos recentes têm abordado o tópico com uma visão bem mais holística. Desde o início dos anos de 1990, pesquisadores da história diplomática americana têm insistido na importância da cultura em entender como as nações exercitam o poder e tentam influenciar a opinião mundial e as relações globais. O termo “diplomacia cultural” descreve esforços pelo governo federal dos Estados Unidos de usar produtos culturais como as artes visuais, a música e a literatura para influenciar a opinião estrangeira em favor dos Estados Unidos. Alguns estudiosos focam nas estratégias culturais que os Estados Unidos usaram para batalhar na Guerra Fria, descrevendo como o governo federal usou o trabalho de artistas e intelectuais para lutar nela. Outros estudiosos têm desafiado uma abordagem estritamente de cima para baixo sobre a Guerra Fria por explorar como americanos comuns, incluindo intelectuais, crianças e atletas, participaram na diplomacia pública. Em resumo, historiadores reconhecem que a Guerra Fria não pode mais ser explicada adequadamente apenas por meio das ações de políticos, diplomatas e generais. A cultura importou no esforço de ganhar corações e mentes ao redor do mundo durante a Guerra Fria, e importa hoje.

A literatura, a arte moderna, o teatro, a dança e a música americanos, assim como exposições industriais itinerantes e Feiras Mundiais, eram considerados áreas principais nas quais se mostraria a alta cultura e o progresso material estadunidenses. Em parte, legisladores americanos estavam determinados a descreditar as acusações soviéticas sobre o materialismo e o consumismo crasso da vida americana. Mais importante, o Departamento de Estado esperava influenciar “formadores de opinião”, incluindo educadores, intelectuais, artistas e pessoas jovens. O governo dos Estados Unidos visou especificamente a juventude estrangeira, particularmente os futuros líderes de nações não alinhadas e aqueles “presos” atrás da Cortina de Ferro. Se os jovens do mundo pudessem se converter ao *American Way* por meio de filmes de Hollywood, literatura americana, jazz e programas de intercâmbio internacionais, então os Estados Unidos venceriam a Guerra Fria.

Os esforços de propaganda dos Estados Unidos na Guerra Fria começaram não durante ela, mas antes, em meados da Segunda Guerra Mundial. Em junho de 1942, o presidente Franklin D. Roosevelt criou a Diretoria de Informações de Guerra (OWI, na sigla em inglês), encarregada de administrar programas de informação tanto no país quanto fora dele. A OWI recrutou empregados da mídia, da academia, e em particular da indústria da propaganda. Esses homens, que trouxeram suas *expertises* de mercado para a diplomacia dos Estados Unidos, “sabiam como empacotar e comercializar refrigerantes, automóveis e cereais de café da manhã [...] Agora seu cliente era o governo dos Estados Unidos, e seu trabalho era vender” políticas de guerra americanas (DIZARD, 2004, p. 19).

Os Estados Unidos têm diminuído o ritmo no desenvolvimento de sistemas de propaganda se comparados a outras nações. Moscou, Berlim, Londres e Paris fundaram redes de rádio para

alcançar públicos estrangeiros e colônias nos anos de 1920 e 1930. Nelson Rockefeller, o diretor da Diretoria de Relações Internacionais dos Estados Unidos, usou a rádio de ondas curtas para conter a propaganda nazista na América Latina a partir de 1940, mas, quando os japoneses atacaram Pearl Harbor, o governo dos Estados Unidos tinha menos de uma dúzia de transmissores capazes de transmitir no exterior. Em 1945, porém, a OWI rodou 39 transmissores ao redor do mundo, e subsidiou uma ampla variedade de organizações de mídia impressa, de revistas e livros em língua estrangeira a filmes, panfletos, exposições fotográficas e folhetins. Na Alemanha do pós-guerra, o Exército dos Estados Unidos estabeleceu dezenas de *Amerika Hauser* (Casas Americanas), institutos culturais que incluíam bibliotecas, salas de leitura, e salas de aula de ensino de inglês. O Departamento de Estado dos Estados Unidos manteve uma rede global de 76 filiais e 67 centros de informações USIS e bibliotecas que guardavam livros, expunham exposições artísticas e mostravam filmes sobre os Estados Unidos (BELMONTE, 2010, p. 18; HIXSON, 1997, p. 5; UNITED STATES, [20--]). Como parte dos programas de desnazificação, o governo federal criou um programa de intercâmbio que trazia jornalistas, professores e empresários da Alemanha Ocidental para os Estados Unidos para verem em primeira mão como uma sociedade democrática funcionava. A programação em tempos de guerra do Voz da América (VOA, na sigla em inglês) foi outro importante precedente. Ao tempo do fim da guerra, o VOA transmitia notícias diárias e histórias de destaque em 24 línguas, de Washington D. C. para nações ao redor do globo.

Sob a administração do presidente Harry Truman, as atividades de informação continuaram a se expandir com a intensificação da Guerra Fria. Em setembro de 1945, o senador J. William Fulbright apresentou um projeto de lei no Congresso dos Estados Unidos que bradava pelo uso dos produtos de vendas de propriedades excedentes de guerra para financiar a “promoção da



boa vontade internacional por meio do intercâmbio de estudantes nos campos da educação, cultura e ciência”. No ano seguinte, o presidente Truman assinou o *Fulbright Act* e o transformou em lei. Os funcionários do Departamento de Estado identificaram “organizações políticas, sindicatos, grupos jovens, fazendeiros e sociedades culturais e científicas” como públicos-chave dos esforços de propaganda americanos (CULL, 2008, p. 36-37).

O requerimento sem precedentes de Truman para apoio militar e econômico direto para Grécia e Turquia em março de 1947 estabeleceu a necessidade, aos Estados Unidos, de explicar suas motivações da emergente Guerra Fria contra a União Soviética para nações não alinhadas. Mas os Estados Unidos ainda ficaram para trás da União Soviética. Em setembro de 1947, uma dezena de congressistas viajaram por 22 países na Europa e no Oriente Próximo e voltaram para casa convencidos da necessidade de conter os esforços de propaganda muito mais avançados e agressivos da União Soviética. No retorno a Washington, eles argumentaram que os Estados Unidos tinham que “contrariar a solidão insidiosa das forças livres que resistem ao comunismo” e explicar “os ideais, motivos e objetivos dos Estados Unidos para uma Europa desmoralizada e tateante.” Em 16 de janeiro de 1948, o Congresso aprovou o Ato de Informação e Intercâmbio Educacional dos Estados Unidos para “promover melhor entendimento dos Estados Unidos nos outros países, e para aumentar o entendimento mútuo entre o povo dos Estados Unidos e o povo de outros países” (UNITED STATES, 1948, Título I, Seção 2). O presidente Truman assinou a lei em 30 de janeiro de 1948, estabelecendo oficialmente a diplomacia pública como componente fundamental da política externa americana.

Com a intensificação da Guerra Fria entre 1947 e 1950, as campanhas de informação e os esforços de diplomacia pública dos Estados Unidos se expandiram rapidamente. O Ato de Segurança Nacional de 1947 criou a Agência Central de Inteligência

(CIA, em inglês), com a autoridade de se envolver na secreta guerra psicológica e “outras funções”, que eventualmente incluíam o uso de propaganda sombria para subverter governos existentes, endossar golpes e encorajar assassinatos de líderes estrangeiros. O dinheiro da CIA subsidiava publicações apócrifas, como o jornal principal do Congresso para a Liberdade Cultural, *Encounter* (1953-1991), e ajudou a evitar vitórias comunistas nas eleições francesa e italiana em 1948. Quando a Guerra Fria se expandiu para a Ásia com o ápice da Guerra Coreana em 1950, a União Soviética lançou uma campanha de propaganda generalizada contra os Estados Unidos, a qual em troca levou a um compromisso em grande escala pelos Estados Unidos de reverter o comunismo ao redor do globo (WHAT RUSSIANS..., 1950, p. E5; STEPPED UP..., 1952, p. 1; BELMONTE, 2010, p. 47). O NSC-68, projeto para a política dos Estados Unidos na Guerra Fria para os próximos 40 anos, recomendou a criação de um Conselho de Estratégia Psicológica (PSB, em inglês) para consolidar os vários programas de propaganda e informação espalhados pela burocracia federal. Em abril de 1950, Truman anunciou uma ampla “Campanha da Verdade”. Declarando que a Guerra Fria era “uma luta, acima de todas as outras, para as mentes dos homens”, Truman apelou a um programa de guerra ideológica sustentada.

No momento em que Eisenhower tomou o poder em janeiro de 1953, os Estados Unidos tinham estabelecido uma estrutura de propaganda global extensiva. Transmissões do Voz da América alcançaram 100 países em 46 línguas; o serviço de imprensa dos Estados Unidos forneceu materiais para 10 mil jornais estrangeiros todos os dias; o serviço de filmes alcançou mais de 300 milhões de espectadores; e centros de informação dos Estados Unidos patrocinaram bibliotecas e uma variedade de programas culturais em 60 países e em 190 cidades ao redor do globo. Durante a administração de Eisenhower, o governo dos Estados

Unidos desenvolveu uma abordagem “camuflada” à propaganda que se pautava numa abordagem público-privada única envolvendo “mídias de notícias independentes, ONGs, e indivíduos privados” para comunicar as mensagens de política externa do governo. Ao trabalhar por organizações existentes, incluindo intercâmbios educacionais, assim como artistas profissionais, escritores e musicistas, os especialistas em propaganda empregaram americanos comuns “como participantes ativos em uma guerra da persuasão”. O povo americano em si espalhava ideias por meio de “todo meio de comunicação, assistência econômica mútua, comércio e troca, e contatos amigáveis por viagens, correspondência, e esportes” (OSGOOD, 2006, p. 5, 51-53).

Em 1º de julho de 1953, o presidente Eisenhower anunciou a criação da Agência de Informação dos Estados Unidos (USIA, em inglês), uma agência federal que incorporou todos os programas de informação do governo, incluindo o VOA, bibliotecas no estrangeiro e centros de informação, o serviço de filmes, e agências de imprensa e publicação. A missão da nova agência era de “persuadir povos estrangeiros de que é de seus próprios interesses agir de forma consistente com os objetivos nacionais dos Estados Unidos” (HIXSON, 1997, p. 24-26). Apenas o programa de intercâmbio Fulbright permaneceu com o Departamento de Estado (CULL, 2008, p. 32, 90-91).<sup>1</sup> A USIA mandou palestras, exposições de arte, shows, filmes, programas de rádio e televisão, feiras de troca, e literatura ao exterior para grifar as conquistas da cultura americana. Até 1954, o Serviço de Intercâmbio Internacional (IES, em inglês) havia estabelecido programas em mais de 70 países para combater o comunismo e outras “forças antiamericanas” que o Departamento de Estado acusava de “semear desconfiança” nas políticas dos Estados Unidos. Em

<sup>1</sup> Em setembro de 1945, o senador William Fulbright (Partido Democrata, estado do Arkansas) propôs usar fundos da venda de materiais de guerra excedentes para financiar um programa de intercâmbios educacionais recíprocos. Os primeiros bolsistas da Fulbright partiram para a Birmânia no outono de 1948.

1955, os Estados Unidos lançaram seu mais ambicioso programa para mobilizar os americanos comuns, o programa People-to-People (Povo-para-Povo, em tradução literal). Esses esforços de diplomacia pública recrutaram todos os americanos, incluindo crianças, para representarem sua nação como diplomatas e embaixadores culturais (HIXSON, 1997, p. 136-140).

Em seu endereçamento do Estado da União de 1958, Eisenhower focou em segurança e paz, enfatizando os gastos com defesa e o apoio econômico para nações aliadas. Mas ele também pediu repetidamente ao povo americano para sacrificar-se o necessário para a causa maior da paz internacional. “A ação federal é capaz de cumprir apenas parte do trabalho”, o presidente insistiu.

Tanto em educação quanto em pesquisa, esforços redobrados serão necessários da parte de todos os americanos se quisermos alcançar as demandas de nossos tempos. Isso significa trabalho árduo por parte dos governos estatal e locais, indústria privada, escolas e faculdades, organizações e fundações privadas, professores, pais e – talvez o mais importante de todos – o estudante em si, com sua mala de livros e sua tarefa de casa. (DWIGHT, 1958).

Funcionários da administração apresentaram o intercâmbio cultural ao público em termos que apelavam a uma construção idealizada da identidade nacional americana e que tomavam como certa a superioridade da civilização americana. O governo federal pediu aos americanos comuns para que iluminassem e inspirassem os povos do mundo por estender as virtudes da sociedade americana para os menos afortunados. Mesmo que não praticassem o colonialismo e o imperialismo tradicionais, as políticas da Guerra Fria encorajaram americanos a interpretar a política externa dos Estados Unidos como uma “supremacia benevolente”, a prática de dar boas-vindas a outras nações no

círculo protetivo da segurança americana se elas aceitassem as ideias e políticas americanas. Esforços de intercâmbio educacional e cultural nos anos de 1950 e 1960 foram parte dessa tarefa; a meta colocada era aumentar o “entendimento mútuo”, mas na prática esses esforços exibiam apenas as “boas intenções” dos Estados Unidos (LOAYZA, 2013, p. 952-953).

## Intercâmbios educacionais nas humanidades

Hoje, o equilíbrio do poder global foi deslocado, e isso é uma coisa boa para intercâmbios educacionais autênticos e efetivos. Quando acadêmicos americanos viajam a outras nações, não é mais para simplesmente *ensinar* os outros sobre os Estados Unidos. Hoje, a meta de “entendimento mútuo” tem mais base na realidade, com americanos viajando ao exterior para *aprender* como outras nações estão lidando com desafios globais: como governos provêm assistência médica a seus cidadãos, inovam para enfrentar a mudança do clima global e a destruição ecológica, e trabalham para garantir a equidade a todos os seus cidadãos. Resolver desafios globais requer diálogo significativo e intercâmbio intelectual real, tornando programas como o Fulbright mais relevantes que nunca.

Em anos recentes, nos Estados Unidos e em outros lugares, tem havido uma ênfase crescente na educação STEM (sigla em inglês para *Science, Technology, Engineering, and Mathematics*), acompanhada de ataques às humanidades. Isso é uma falsa dicotomia, encorajada pela competição por orçamentos cada vez menores e um assalto dos valores de uma educação mais amplamente liberal. As habilidades que pesquisadores de humanidades usam em suas pesquisas e seus ensinamentos são cruciais para ajudar estudantes a enfrentar os desafios globais que eles têm que resolver durante suas vidas. Pedimos a nossos estudantes para abordarem problemas de perspectivas múltiplas, algumas

com as quais não concordam, e para questionarem suas próprias suposições ou testarem suas opiniões contra seus argumentos críticos. Pedimos a nossos estudantes para analisarem criticamente informações para discernir fato de opinião, verdade de propaganda. Ensinamos nossos alunos a como fazer perguntas difíceis e, mais importante, como fazer a pesquisa que dará a eles algumas respostas. Ensinamos nossos estudantes a como entender o passado – os sucessos e os fracassos – para que eles possam se mover para frente em direções produtivas. Ensinamos nossos estudantes a pensar crítica e criativamente, e a se comunicar de modo efetivo. Idealmente, ensinamos aqueles que nas humanidades elevam conflitos, o que é inevitável e até potencialmente frutífero, tirando-os do reino da violência retórica e colocando-os na arena do debate pensado. Nossos estudantes precisam de cada uma dessas habilidades para acharem soluções para os desafios políticos, sociais e científicos que enfrentamos hoje.

Os estudantes que conheci na UFMG são impressionantes, e certamente me dão esperança. Eles reconhecem que é crucial compartilhar ideias, aprender um com o outro, e trazer perspectivas múltiplas para a conversação em sala de aula. Recentemente ministrei um seminário de pós-graduação intitulado “Global 1969”, com estudantes que se especializam em ciência política, direito internacional, negócios, estudos internacionais, sociologia, inglês e educação. Esses estudantes já trouxeram diferentes metodologias, diferentes perguntas e diferentes perspectivas para problemas e questões que parecem crescentemente importantes hoje em dia. Como explicamos o aumento do descontentamento global nos anos de 1960? O que resultou dos anos de 1960, quais lições podemos aprender deles, e como aplicamos esse conhecimento em nossos problemas econômicos e políticos atuais? Que diferença faz se alguém estuda 1968 por uma perspectiva brasileira em vez de uma americana? Como nossos

entendimentos daquele período mudam? Aprendi muito com esses estudantes, e acredito que eles aprenderam comigo também.

Os desafios globais que enfrentamos hoje requerem muito mais que intercambiar pesquisadores, encorajar o estudo no exterior ou admitir estudantes internacionais em campi de faculdades americanas. Eles requerem que expandamos, repetidamente, para além dos modos de saber e pensar ocidentais. Eles requerem que pesquisadores se engajem regularmente com o público, e de formas criativas que experimentem com novas formas de resolver problemas. Mas, talvez mais que tudo, as humanidades nos ensinam que devemos fazer perguntas, ouvir um ao outro, e estar dispostos a desafiar nossas próprias formas de fazer as coisas. Se a atual emergência de saúde global nos ensinou algo até agora, é que estamos todos juntos nessa. A comunicação e o intercâmbio de ideias internacionais são mais importantes que nunca.

## Referências

BELMONTE, L. *Selling the American Way: U.S. Propaganda and the Cold War*. Philadelphia, PA: University of Pennsylvania Press, 2010.

CULL, N. J. *The Cold War and the United States Information Agency*. London: Cambridge University Press, 2008.

DIZARD, W. P. *Inventing Public Diplomacy: The Story of the United States Information Agency*. Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers, 2004.

DWIGHT, D. E. *State of the Union 1958*. [“From Revolution to Reconstruction and beyond” project, University of Groningen]. 9 Jan. 1958. Disponível em: <http://www.let.rug.nl/usa/presidents/dwight-david-eisenhower/state-of-the-union-1958.php>. Acesso em: 27 ago. 2020.

HIXSON, W. *Parting the Curtain: Propaganda, Culture, and the Cold War, 1945-1961*. New York: St. Martin’s Press, 1997.

LOAYZA, M. “A Curative and Creative Force”: The Exchange of Persons Program and Eisenhower’s Inter-American Policies, 1953-1961. *Diplomatic History*, v. 37, n. 5, p. 946-970, 2013.

OSGOOD, K. *Total Cold War: Eisenhower's Secret Propaganda Battle at Home and Abroad*. Lexington: University Press of Kansas, 2006.

STEPPED UP Red Propaganda Saps Hope for Korea Truce. *New York Times*, 5 May 1952.

UNITED STATES. Department of State. Bureau of Educational and Cultural Affairs. *Program History*. [20--]. Disponível em: <http://eca.state.gov/ivlp/about-ivlp/program-history>. Acesso em: 27 ago. 2020.

UNITED STATES. Department of State. *United States Information and Educational Exchange Act of 1948*. 1948. Disponível em: <https://2009-2017.state.gov/documents/organization/177574.pdf>. Acesso em: 27 ago. 2020.

WHAT RUSSIANS Are Told About the War in Korea. *New York Times*, 24 Sept. 1950.

(Eu gostaria de agradecer o apoio aos professores Dawisson Belém Lopes e Aristóteles Góes, ao Centro de Estudos Norte-Americanos da Universidade Federal de Minas Gerais e ao Programa de Bolsas Fulbright do Departamento de Estado dos EUA.)



# SOBRE OS AUTORES

## **Alex Júnio Silva da Cruz**

Mestrando em Odontologia pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Graduado em Odontologia pela mesma universidade. Associado da Sociedade Brasileira de Pesquisa Odontológica (SBPqO). Tem atuação acadêmica em odontologia na saúde primária e no Sistema Único de Saúde (SUS).

## **André Pagliarini**

Professor de História do Dartmouth College, Estados Unidos. Doutor em Filosofia pela Brown University, Estados Unidos. Foi professor assistente visitante na Brown University (2018-2019). Liderou o *Opening the Archives*, projeto para digitalizar milhares de documentos relacionados ao Brasil do governo americano nas décadas de 1960 a 1980. Tem atuação acadêmica em Guerra Fria na América Latina, ideologias radicais e política do desenvolvimento econômico.

## **Aristóteles Góes-Neto**

Professor adjunto do Instituto de Ciências Biológicas da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Doutor em Botânica pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Coordenador do Centro de Estudos Norte-Americanos (CENA) da UFMG. Líder do grupo de pesquisa Biologia Molecular e Computacional de Fungos (BMCF). Tem atuação acadêmica em biologia e biotecnologia de fungos e (meta)ômicas.

## **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.

## **Bárbara Malveira Orfanò**

Professora adjunta da Faculdade de Letras da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Doutora em Linguística Aplicada pelo Mary Immaculate College, University of Limerick (MIC), Irlanda. Coordenadora do Núcleo de Estudos de Línguas para Fins Acadêmicos da UFMG. Tem atuação acadêmica em linguística de corpus, corpora de aprendizes e discurso acadêmico oral e escrito da língua inglesa.

## **Carlos Gustavo Poggio Teixeira**

Professor do curso de Relações Internacionais da Fundação Armando Álvares Penteado (FAAP). Doutor em Estudos Internacionais pela Old Dominion University (ODU), Estados Unidos. Autor do livro *Brazil, the United States, and the South American Subsystem*. Tem atuação acadêmica em negócios internacionais e atitudes e ideologias políticas.

## **Carlos H. B. Haddad**

Professor adjunto da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Doutor em Ciências Penais pela mesma universidade. Realizou estágio pós-doutoral na University of Michigan (UMich), Estados Unidos. Juiz Federal (Seção Judiciária de Minas Gerais). Coordenador da Clínica de Trabalho Escravo e Tráfico de Pessoas. Tem atuação acadêmica em administração da justiça e formação de juízes.

## **Climene F. Brito Arruda**

Professora da Faculdade de Letras da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Doutora em Estudos Linguísticos pela mesma universidade. Coordenadora do Setor de Proficiência Linguística da Diretoria de Relações Internacionais da UFMG (2018-2020). Tem atuação acadêmica em experiências de ensino/aprendizagem de língua inglesa, motivação e visão para aprender, agência de estudantes para aprender e formação de professores.

## **David Faflik**

Professor associado da Escola de Artes e Ciências da University of Rhode Island, Estados Unidos. Doutor em Literatura Americana pela University of North Carolina, Chapel Hill, Estados Unidos. Autor de cinco livros, sendo o último *Transcendental Heresies: Harvard and the Modern American Practice of Unbelief*. Tem atuação acadêmica em cultura e literatura americana do século XIX.

## **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, Bélgica. Tem atuação acadêmica em política externa e instituições internacionais.

## **Deborah Barros Leal Farias**

Professora da Escola de Ciências Sociais da University of New South Wales, Austrália. Doutora em Ciência Política pela University of British Columbia, Canadá. Integrante da Assessoria para Assuntos Internacionais do Gabinete do Governo do Estado do Ceará (2001-2006). Tem atuação acadêmica em economia política internacional, governança global, política ambiental e potências emergentes.

## **Deise Prina Dutra**

Professora titular da Faculdade de Letras da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Doutora em Linguística pela University of Florida, Estados Unidos. Coordenadora do Grupo de Estudos de Corpora Especializados e de Aprendizes (GECEA). Conduziu o processo de criação das disciplinas de Inglês para Fins Acadêmicos na UFMG. Tem atuação acadêmica em linguística de corpus.

## **Elis Borde**

Professora adjunta da Faculdade de Medicina da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Doutora em Saúde Pública pela Universidad Nacional de Colombia, Colômbia. Pesquisadora no Grupo de Pesquisa Observatório de Saúde Urbana (OSUBH) da UFMG. Tem atuação acadêmica em determinantes sociais e determinação social das desigualdades em saúde e medicina social e saúde coletiva latino-americana.

## **Eugenia Kelly Luciano Batista**

Residente pós-doutoral no Laboratório de Ecologia Evolutiva e Biodiversidade da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Doutora em Ecologia pela mesma universidade. Possui conhecimentos avançados em Sistemas de Informação Geográfica e Sensoriamento Remoto. Tem atuação acadêmica em ecologia e manejo do fogo, geoprocessamento e sensoriamento remoto de áreas queimadas.

## **Evandro Luís Rodrigues**

Doutorando em Ecologia, Conservação e Manejo da Vida Silvestre pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Mestre em Análise e Modelagem de Sistemas Ambientais pela mesma universidade. Analista em Geoprocessamento e Relatórios da Polícia Militar de Minas Gerais (PMMG). Tem atuação acadêmica em dinâmica de ecossistemas e modelagem de sistemas ambientais.

## **Geraldo Wilson Fernandes**

Professor titular do Instituto de Ciências Biológicas da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Doutor em Ecologia Evolutiva pela Northern Arizona University, Estados Unidos. Membro titular da Academia Brasileira de Ciências. Tem atuação acadêmica em monitoramento ambiental, serviços ecossistêmicos, herbivoria, restauração ambiental, mudanças climáticas, ecologia de comunidades, bioprospecção e fitoterápicos.

## **Isabela Almeida Pordeus**

Professora titular da Faculdade de Odontologia da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Doutora em Epidemiologia e Saúde Pública pela University College London, Reino Unido. Membro do Grupo Assessor Especial da Diretoria de Relações Internacionais da CAPES. Presidente da Sociedade Brasileira de Pesquisa Odontológica (SBPqO). Tem atuação acadêmica em promoção da saúde, qualidade de vida e epidemiologia da saúde.

## **João Paulo Ferraz Oliveira**

Professor substituto do Departamento de Relações Internacionais da Universidade Federal de Sergipe (UFS) (2018-2019). Doutor em Ciência Política pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) e em Ciência Política e Social pela Université Catholique de Louvain (UCL), Bélgica. Membro do Grupo de Estudos Oriente Médio e Magreb. Tem atuação acadêmica em integração internacional e regionalismo.

## **José Eugênio Côrtes Figueira**

Professor adjunto do Instituto de Ciências Biológicas da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Doutor em Ecologia pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). Tem atuação acadêmica em ecologia de populações e ecologia de comunidades, com ênfase em vegetação de campos rupestres, ecologia do fogo e comunidades animais.

## **Leonardo Pereira Nunes**

Professor adjunto da Faculdade de Letras da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Doutor em Estudos Linguísticos pela mesma universidade. Realizou estágio doutoral na Universität des Saarlandes, Alemanha. Tem atuação acadêmica em tradução, inglês para fins acadêmicos, estudos de corpora, descrição linguística e cognição.

## **Mariana Lima Muniz**

Professora titular da Escola de Belas Artes da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Doutora em História, Teoria e Prática do Teatro pela Universidad de Alcalá, Espanha. Realizou estágio pós-doutoral na Universidad de Buenos Aires, Argentina. Líder do grupo de pesquisa Improvisação e outras Interatividades (Improlab). Tem atuação acadêmica em improvisação e dramaturgia, relação ator-público e relação teatro-internet no teatro contemporâneo.

## **Mauro Henrique Nogueira Guimarães de Abreu**

Professor associado da Faculdade de Odontologia da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Doutor em Epidemiologia pela mesma universidade. Realizou estágio pós-doutoral pelo The Forsyth Institute/Harvard School of Dental Medicine, Estados Unidos. Tem atuação acadêmica em saúde coletiva, epidemiologia e clínica odontológica.

## **Ramón Perea**

Professor da Universidad Politécnica de Madrid, Espanha. Doutor em Pesquisa Avançada em Florestas pela mesma universidade, com prêmio de melhor trabalho de doutorado pela Sociedade Espanhola de Ecologia Terrestre. Criador do projeto *BIOSTRESS – Linking biotic and abiotic stress into the net outcome of plant interactions*. Tem atuação acadêmica em ecologia florestal e interação interespecíes.

## **Ulysses Panisset**

Professor adjunto da Faculdade de Medicina da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Doutor em Relações Internacionais pela Johns Hopkins University, Estados Unidos. Coordenador fundador do Centro de Relações Internacionais da Faculdade de Medicina da UFMG. Foi membro fundador do Comitê Revisor de Guias da OMS. Tem atuação acadêmica em gestão do conhecimento, saúde coletiva e ciência política.

## **Victoria Grieve**

Professora da Escola de Humanidades e Ciências Sociais da Utah State University, Estados Unidos. Doutora em História Americana Moderna pela George Washington University, Estados Unidos. Publicou os livros *Little Cold Warriors: American Childhood in the 1950s* e *The Federal Art Project and the Creation of Middle Culture*. Tem atuação acadêmica em cultura visual, história da infância e Guerra Fria.

