Volume 04 | Número 08 | Edição Especial

MONÇÕES

Revista de Relações Internacionais da UFGD



CÁTEDRA SÉRGIO VIEIRA DE MELLO

UNHCR ACNUR
Agência da ONU para Refugiados

Refugiados e As Fronteiras Brasileiras

editora UFGD

MONÇÕES
Revista de Relações Internacionais da UFGD

EXPEDIENTE V. 4, N.8 – JUL./DEZ. , 2015

Editores:

- Dr. Professor Tomaz Espósito Neto (UFGD)
- Dr. Professor Márcio A. Scherma(UFGD)

Equipe Monções:

- Aline Perdomo
- Amanda Lima
- Gracia Sang A Yang Lee
- Lisa Câmara

Capa:

- Paulo César Martins do Santos

Logomarca:

- Gracia Sang A. Yang Lee e Thales Pimenta

CONSELHO EDITORIAL:

O corpo do conselho é composto por docentes da Faculdade de Direito e Relações Internacionais da Universidade Federal da Grande Dourados. Sua função é auxiliar nas tarefas administrativas do periódico e contribuir para a formulação de sua linha editorial.

- Dr. Alfa Oumar Diallo (UFGD)
- Me. Alisson Henrique do Prado Farinelli (UFGD)
- Dr. Antonio José Guimarães Brito (UFGD)
- Dr. Cesar Augusto Silva da Silva (UFGD)
- Me. Douglas Policarpo (UFGD)
- Me. Henrique Sartori de A. Prado
- Dr. Hermes Moreira Junior (UFGD)
- Me. João Nackle Urt (UFGD)
- Dra. Lisandra Pereira Lamoso (UFGD)
- Me. Márcio Augusto Scherma (UFGD)
- Dr. Mario Teixeira Sá
- Me. Matheus de Carvalho Hernandez (UFGD)
- Dra. Simone Becker (UFGD)
- Me. Tchella Fernandes Maso (UFGD)
- Dr. Tomaz Espósito Neto (UFGD)

Conselho Consultivo:

O Conselho Consultivo é formado por pesquisadores/docentes de reconhecida produção científica em relações internacionais e áreas afins. Tem por função contribuir e avaliar as propostas para a revista.

- Dr. André Luis Reis da Silva (UFRGS)
- Dr. Antonio Carlos Lessa (UNB)
- Dr. Bruno Ayllón Pino (IUDC/ UCM)
- Dr. Carlos Eduardo Vidigal (UNB)
- Dr. Carlos Roberto Sanchez Milani (IESP-UERJ)
- Dr. Carlos Roberto Pio da Costa Filho (UNB)
- Dr. Carlos Eduardo Riberi Lobo (UNIFAI)
- Dra. Cristina Soreanu Pecequilo (UNIFESP)
- Dr. Jaime Cesar Coelho (UFSC)
- Dr. Luiz Eduardo Simões de Souza (UFAL)
- Dr. Marcos Cordeiro Pires (UNESP/Marília)
- Dr. Shiguenoli Miyamoto (UNICAMP)
- Dra. Tânia Maria Pechir Gomes Manzur (UNB)

Diagramação | Editoração

- Fabricio Trindade Ferreira ME

Revisão:

- Equipe Monções

A revisão e o conteúdo dos artigos são de total responsabilidade dos autores e não expressam a opinião do Conselho Editorial. É autorizada a reprodução do conteúdo publicado, desde que não se altere seu conteúdo e seja citada a fonte.

ISSN: 2316-8323

Contato:

- Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD Universidade Federal da Grande Dourados

Faculdade de Direito e Relações Internacionais - Curso de Relações Internacionais
Rua Quintino Bocaiúva, 2100 - Jardim da Figueira - CEP 79.824-140 - Dourados/MS.
Telefone: (67) 3410-2467 / 3410-2460
E-Mail: revistamoncoes@ufgd.edu.br

MONÇÕES
Revista de Relações Internacionais da UFGD
ISSN 2316-8323

APRESENTAÇÃO

Prof. Dr. César Augusto S. da Silva
Professor da Faculdade de Direito e Relações Internacionais da UFGD.
Doutor em Ciência Política pela UFRGS.

Este número da Revista Monções do Curso de Relações Internacionais da UFGD aborda o fenômeno dos refugiados e as migrações internacionais em um momento extremamente relevante. Em um contexto global de crise migratória como não se observava desde a Segunda Guerra Mundial, conforme os últimos relatórios do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), os textos acadêmicos de diversos colaboradores (todos responsáveis por Cátedras Sérgio Vieira de Mello nas diversas universidades do país) para este número específico, buscam análises extremamente pertinentes, para um problema que parece longe de uma solução global e definitiva para o atual estado das relações internacionais: o instituto do refúgio e as causas que convertem pessoas em migrantes forçadas, tornando-as errantes, solicitantes de refúgio ou refugiados propriamente ditos.

Apresentamos uma entrevista com o representante do ACNUR no Brasil, Sr. Andres Ramirez, em que ele aborda a atual crise de refugiados na Europa, as possibilidades e os limites do Brasil, o instituto do reassentamento e a importância da Cátedra Sérgio Vieira de Mello.

O texto de Giuliana Redin e Luis Augusto Bittencourt Minchola apresenta o regime internacional de proteção aos refugiados, e como tem sido construído também a partir das realidades regionais, particularmente na região das Américas, tendo como marco a Declaração de Cartagena de 1984. Mas procura demonstrar como em um cenário global, a proteção de refugiados depende muito mais da vontade política dos Estados e de seus governos, e neste contexto evidencia a importância fundamental de avaliar as respostas brasileiras ao aumento do fluxo de pessoas que passaram a ingressar no Brasil como solicitantes de refúgio, analisando o ainda pouco comprometimento com a proteção internacional da pessoa do imigrante forçado, enquanto um processo ainda em construção.

No mesmo raciocínio, o artigo de Rodrigo Stumpf Gonzalez e César Augusto S. da Silva procura chamar a atenção de como o Brasil ainda não está preparado para o recebimento de refugiados em massa, com seu sistema migratório necessitando urgentemente de modernização e atualização, evidenciando as deficiências do sistema. Na perspectiva dos novos problemas internacionais que fazem surgir novos fluxos de refugiados, o texto faz um apanhado histórico da evolução internacional do conceito de refugiados, analisa o contexto global das migrações forçadas em termos dos "boat people", e de como o fenômeno remonta ainda ao período da Guerra Fria. Procurando mostrar que os náufragos modernos no mar mediterrâneo correspondem à um outro processo político global, que perpassa pela vontade política da maioria dos Estados hegemônicos do sistema internacional.

No foco da questão dos refugiados no Brasil, o trabalho de Danielle Anonni e Joana Galdino Silva busca analisar os direitos trabalhistas dos refugiados no país. Procurando refletir, a partir da atual legislação de direitos sociais, a respeito da regulamentação trabalhista a ser conferida aos imigrantes, particularmente aos refugiados, buscando desmistificar falsos pressupostos que autorizariam a discriminação laboral e de tratamento aos trabalhadores migrantes. O objetivo principal parece evidenciar como as relações de emprego no Brasil permanecem ligadas aos mitos e aos pressupostos discriminatórios e de como, sobretudo, estes fatores, são os elementos reais de violações aos direitos trabalhistas, o que acaba atingindo aos refugiados presentes no país.

Por outro lado, o trabalho de Julia Bertino Moreira se propõe a refletir sobre o papel e a atuação das Cátedras Sérgio Vieira de Mello no processo de integração local dos refugiados presentes no país. Busca debater a respeito da inclusão da academia como ator relevante na estrutura que congrega atores estatais e não estatais em prol da recepção e acolhimento de refugiados. O argumento central é desenvolvido no sentido de que as Cátedras e as universidades podem contribuir significativamente, por meio de seu tripé: ou seja, suas atividades de ensino, pesquisa e extensão, de modo a favorecer os processos de inserção e interação dos refugiados em múltiplos aspectos e dimensões.

No contexto das migrações em direção ao Brasil, José Antônio Peres Gediel e Melissa Martins Casagrande procuram fazer uma análise das bases teóricas das medidas de cunho humanitário relacionadas ao processo de migração dos haitianos ao país, assim como das resoluções e instrumentos que tais medidas ensejam no contexto das divisões do Direito Internacional de Proteção Humana, ou seja, o Direito Internacional dos Direitos Humanos e o Direito Internacional Humanitário. Concomitante procura-se evidenciar uma reflexão sobre os fundamentos da razão humanitária. No caso dos fluxos

de haitianos e sua relação com a posição brasileira no cenário internacional atual, e a implantação do visto de permanência por razões humanitárias em face da instabilidade sociopolítica exacerbada pelo terremoto que atingiu o pequeno país da América Central em 2010.

O artigo de Laura Madrid Sartoretto aborda o Sistema Europeu Comum de Asilo implantado na União Europeia que buscava harmonizar os procedimentos em relação às solicitações de refúgio e dividir as responsabilidades entre os Estados-membros do bloco. A autora procura demonstrar que ele foi incapaz de atender os objetivos para os quais foi criado, pois existem enormes divergências nas condições de recepção em cada um dos países do bloco, o que pode ser evidenciado pelas contínuas reuniões dos líderes europeus para se chegar a um denominador comum em relação à divisão de responsabilidades e as cotas para recepção de refugiados. O texto procura evidenciar que os chamados Regulamentos Dublin, que procura estabelecer como país de solicitação aquele de primeira entrada do migrante, implantou uma carga de responsabilidade demasiada aos países com fronteiras externas, principalmente os banhados pelo mar Mediterrâneo, porta de entrada da maioria dos refugiados que chegam a Europa.

Enquanto que Lúcia Maria Machado Bógus e Viviane Mozine Rodrigues dedicam-se à apresentação do fenômeno da apatridia, originada dos problemas de fronteira entre o Haiti e a República Dominicana. Tendo como marco o terremoto que abalou a República do Haiti, em 2010, a migração da população para o país vizinho acaba ganhando contornos de tragédia, visto as decisões judiciais dos tribunais dominicanos a não reconhecerem crianças de pais haitianos que migraram de forma clandestina, enquanto cidadãos dominicanos. O que acaba recrudescendo o debate em torno do instituto da apatridia, e as posições da comunidade internacional a respeito deste tema tão delicado, no sentido de combater esta prática que retira a dignidade e a nacionalidade das pessoas.

MONÇÕES
Revista de Relações Internacionais da UFGD
ISSN 2316-8323

ENTREVISTA COM O DR. ANDRÉS RAMIREZ, REPRESENTANTE DO ACNUR (ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS) NO BRASIL, DESDE 2010.

Entrevista realizada por César Augusto S. da Silva

1. O senhor poderia explicar sua formação e trajetória até chegar ao ACNUR?

Sim, frequentei a Universidade Nacional Autônoma do México e a Universidade Autônoma de Chapingo, onde tive formação em sociologia rural e história econômica, entre os anos de 1982 e 1985. Até que em 1987, me tornei consultor do ACNUR e iniciei minha carreira internacional como funcionário do ACNUR, a partir de 1990. Desde então, estive em Genebra, e entre 1994 e 1995, estive na Tanzânia, onde fui oficial de campo da instituição para as operações em Ruanda, onde foi montado à época o maior campo de refugiados do mundo, o que se constituiu em um dos maiores desafios de minha carreira, com mais de quatrocentos mil refugiados. Foi bastante complicado atuar ali, naquele contexto. Posteriormente, em 1997, estive em Nova York, e na África Ocidental, assim como na Costa Rica, enquanto assessor das Américas, lá por volta de 1999. E também na Venezuela, no Equador, e no Afeganistão, antes de chegar ao Brasil, no ano de 2010.

2. Conheceu pessoalmente Sérgio Vieira de Mello? O que lhe parecia?

Sim, era um ser humano com grande habilidade diplomática, visionário, excelente colega de trabalho, com um carisma pessoal que encantava a todos, e que por isso acabou exercendo cargos com muitas responsabilidades, teve muitos desafios ao longo de toda sua vida, e ao longo da sua carreira profissional. Sua brilhante atuação, sobretudo, no Timor Leste, de modo a equacionar os problemas daquele país o alçaram a um destaque internacional, ao ponto do Secretário Geral da ONU, a época, Kofi Annan, designá-lo para o Iraque, como a melhor opção para tentar pacificar aquele país após sua convulsão, representando a Organização das Nações Unidas. Sérgio Vieira foi convencido, mas comprometeu-se em ficar por ali no máximo uns quatro meses, e se falava por dentro da instituição que ele seria designado posteriormente para uma missão no México, antes do atentado que acabou tirando sua vida.

3. Qual sua opinião e a posição do ACNUR a respeito da crise de refugiados que atualmente ocorre na Europa?

É necessária sem duvida uma maior abertura dos países europeus, de forma compartilhada, para receber mais refugiados. Mas também uma política clara de responsabilida-

de compartilhada de ajuda aos países ao redor da Síria, os vizinhos da Síria, que recebem um fluxo enorme de refugiados. Do mesmo modo que o caso da Líbia, de ajuda para aquele país, e de onde chega um contingente considerável de migrantes e refugiados que tentam atravessar o mar mediterrâneo. No entanto, o foco da questão do deslocamento forçado voltado para o mundo europeu, faz grande parte da imprensa e da comunidade internacional esquecer que alguns dos países mais pobres do mundo estão/são aqueles que mais recebem ou produzem refugiados no mundo, tal é o caso do Chade, da Somália, da República Democrática do Congo, do Afeganistão.

Pensar na origem do problema dos refugiados é pensar em um problema político, sendo necessário soluções políticas para problemas políticos. As soluções e gestos humanitários podem mitigar os problemas, diminuir o sofrimento, aliviar a tensão para os deslocados de maneira forçada que são obrigados a deixarem suas terras, seu país, para sobreviverem; mas é necessária uma vontade política em busca de soluções negociadas para a raiz do problema dos refugiados – as causas que produziram os deslocamentos forçados.

4. As soluções duradouras, pregadas pelo ACNUR (reassentamento, repatriação em condições seguras, e integração local) têm funcionado nos últimos anos? O que seria necessário para melhorar o desempenho dos países para tratar melhor a questão das migrações forçadas, incluindo o fluxo de refugiados?

A repatriação tem sido pregada como a melhor solução pelo ACNUR, a chamada solução ideal, no entanto ela tem sido praticada cada vez menos. Os conflitos antigos continuam e cada vez mais aparecem novos conflitos, e muitas pessoas não tem como voltar, devido à prolongação destes conflitos armados, e neste sentido tornando inviável a prática da repatriação em condições seguras. São necessárias novas ideias, novos arranjos e novas soluções para estes complexos problemas.

O reassentamento tem sido pouco crível para os países no sentido do aumento do numero de vagas para alocar pessoas, visto que o número de refugiados continua crescendo e o número de vagas oferecido continua igual pela maioria dos países de reassentamento. E acaba não resolvendo os problemas maiores dos refugiados que se encontram na raiz dos deslocamentos forçados. Graves e complexos problemas que também afetam as sociedades de acolhida.

5. Na sua visão, o que o Brasil necessita fazer para acolher melhor e em maior quantidade pessoas deslocadas, potencialmente refugiadas, que chegam em um número cada vez maior nas fronteiras do país, nos últimos anos?

Por um lado, o Brasil apresenta uma lei generosa sobre o refúgio, a lei 9.474/1997, sendo um país generoso, com tradição de imigração, e tem sido assim ao criar várias condições para tratar de forma sensível aos refugiados. Por outro lado, é necessário equacionar a questão de ter uma Lei de Migrações em consonância com a lei dos refugiados, com enfoque de direitos humanos, e não apenas a questão da segurança nacional, como está no Estatuto dos Estrangeiros. É necessário fortalecer políticas públicas no país para os refugiados. Como por exemplo, um decreto específico a respeito desta população, de

modo a ter acesso ao Benefício da Prestação Continuada (BPC), do mesmo modo que os brasileiros, no que ajudaria bastante. É importante frisar que crises políticas e econômicas que afetam a sociedade brasileira também afetam aos refugiados que aqui se encontram, visto que eles não querem nenhum privilégio e nem devem ser encarados desta forma. Apenas dispensado a eles o mesmo tratamento do que os nacionais, de modo a não criar nenhuma animosidade ou desinformação junto à população local.

Além disso, o Brasil estava acostumado a receber poucos imigrantes internacionais, tendo em vista as últimas décadas, e apresenta uma estrutura pequena para o serviço de acolhimento de refugiados. No entanto, o país não tem como escapar da situação global de aumento das migrações internacionais, e precisa fortalecer este serviço cada vez mais. Somente no último ano, tivemos em torno de 12 mil solicitações de refúgio, e esta tendência é aumentar. Os membros do CONARE (Comitê Nacional de Refugiados) sabem disso, e tem sido feito um esforço considerável para melhorar a estrutura, em um contexto de crise e de cortes orçamentários. Os compromissos internacionais do país, em torno dos tratados internacionais e a maior visibilidade do Brasil, devido a sediar grandes eventos internacionais e o seu contínuo crescimento na última década colocaram o país em uma posição de que todos os olhos estão voltados para cá, incluindo recepção maior de migrantes e refugiados. E as respostas do país para migrações internacionais precisam estar de acordo com estes compromissos, e neste sentido a melhoria da estrutura, de treinamento e maior recursos humanos.

6. Em sua visão, a iniciativa das Cátedras Sérgio Vieira de Mello nas universidades do Brasil, de um trabalho conjunto entre universidades, ACNUR e sociedade civil organizada, podem frutificar até que ponto? Quais os benefícios para a sociedade brasileira, para os refugiados no país e os limites destas iniciativas?

A Cátedra é fundamental para o desenvolvimento do direito internacional dos refugiados, para que a sociedade civil brasileira conheça a situação dos refugiados, e que novas gerações fiquem cada vez mais cientes de que podem ajudar, se solidarizar, e desenvolver habilidades de modo a enfrentar esta questão. Quanto mais estudantes, membros da sociedade civil conhecerem a situação de vulnerabilidade, as especificidades dos refugiados, e o que eles podem contribuir com as sociedades de acolhida, é muito melhor. Mostrarem e divulgarem como os refugiados podem enriquecer a sociedade local, o encontro de culturas, o aprendizado de outras línguas, as habilidades específicas trazidas pelos deslocados forçados. A atuação da academia, das organizações não governamentais e dos militantes em torno dos direitos humanos apresenta um relevo fundamental neste sentido. E assim, desmistificar visões equivocadas e preconceitos com os refugiados, por exemplo, em torno de uma possível competição junto ao mercado local ou de que são pessoas “desqualificadas”.

Novas gerações e novos estudantes verificando que suas carreiras internacionais podem ir para este campo, que podem trabalhar em causas humanitárias e ajudarem a diminuir o sofrimento e a dor de milhões de pessoas que passam por estas situações de deslocamento forçado, tanto em seu país como no exterior.

MONÇÕES
Revista de Relações Internacionais da UFGD
ISSN 2316-8323

PROTEÇÃO INTERNACIONAL DE IMIGRANTES FORÇADOS E A AGENDA BRASILEIRA

INTERNATIONAL PROTECTION OF FORCE MIGRANTS AND BRAZILIAN'S AGENDA

Giuliana Redin.
Professora de Direito Internacional do Departamento de Direito e PPGD da UFSM. Doutora em Direito pela PUC/PR. Coordenadora do Migraidh, Grupo de Pesquisa Direitos Humanos e Mobilidade Humana Internacional da UFSM. (Cátedra Sérgio Vieira de Mello UFSM).

Luís Augusto Bittencourt Minchola.
Estudante de graduação em Direito pela UFSM. Estudante-pesquisador do Migraidh, Grupo de Pesquisa Direitos Humanos e Mobilidade Humana Internacional/UFSM. (Cátedra Sérgio Vieira de Mello UFSM).

RESUMO

O regime internacional para os refugiados, consolidado pela Convenção de 1951, tem sido também construído a partir de realidades regionais que envolvem imigração forçada. O Processo de Cartagena representa a resposta das Américas para a mobilidade humana na condição forçada. Apesar disso, em um cenário internacional, a proteção de refugiados depende rigorosamente da vontade política dos Estados, de modo que se faz necessário avaliar as respostas brasileiras ao intensificado fluxo de pessoas que passaram a ingressar no Brasil como solicitantes de refúgio e diante de um cenário de pouco comprometimento global com a proteção internacional da pessoa do imigrante forçado. É nesse contexto que o presente artigo apresenta uma análise da agenda brasileira para a imigração forçada a partir do Processo de Cartagena e do contexto global de respostas de Estado relativas à essa imigração.

PALAVRAS-CHAVE: Migração Forçada; Direito Internacional dos Refugiados; Política Nacional para Refugiados.

ABSTRACT

The international regime for refugees, consolidated by 1951 Convention, has been also built since regional realities that are related to the forced immigration. The Cartagena's Process represents America's response to the human mobility in the forced condition. Despite this, in an international scenery, refugees' protection depends strictly of states political will, so that it is necessary to evaluate Brazilian responses to the intensified flow of people who began to enter in Brazil as asylum seekers and before a scenery with little global commitment with the international protection of the forced immigrant. It is in this context that this article shows an analysis of Brazilian agenda to the forced immigration since Cartagena's Process and since the global context of state's related responses to this immigration.

KEY-WORDS: Forced Migration; International Refugee Law; National Policy for Refugees.

INTRODUÇÃO

Atualmente a imigração na condição forçada apresenta variadas facetas e motivações, trazendo, portanto, novos e complexos desafios ao sistema internacional de proteção da pessoa humana. No que concerne à imigração forçada, o principal instituto é o do refúgio, que cristalizou uma definição global para o momento histórico da Segunda Guerra Mundial. Contudo, essa realidade não correspondia a todas as demandas vivenciadas no cenário internacional, sobretudo, por desconsiderar as especificidades regionais. É nesse contexto, que em âmbito das Américas surge no último quartel do século XX o Processo de Cartagena, que, sobretudo, procura dar uma resposta aos deslocamentos forçados na América Central e abre-se para um diálogo permanente sobre as novas realidades de imigração forçada na região. Mesmo diante de todos os regimes internacionais acerca da imigração forçada, o instituto do refúgio e demais respostas internacionais seguem baseadas na política de Estado, ou seja, na agenda nacional dos países receptores.

É nesse sentido que a pesquisa objetiva analisar a política nacional brasileira em matéria de imigração forçada, que passa a ter novos desafios diante do aumento exponencial desses fluxos no país. A avaliação do desenrolar dessa agenda parte dos fundamentos do Processo de Cartagena e da dinâmica e particularidades dos fluxos imigratórios forçados, caracterizados por violações de direitos humanos em diferentes níveis.

O artigo está estruturado em três partes. A primeira procura analisar a agenda política internacional relativa à imigração forçada dentro de um cenário multifacetado e as respostas jurídicas que se apresentam. A segunda está baseada em relato sobre o Processo de Cartagena como instrumento de diálogo regional sobre a imigração forçada. Por fim, a terceira apresenta a descrição da política nacional para refugiados e as respostas do Comitê Nacional para os Refugiados, Conare, diante das novas solicitações de refúgio.

A MOBILIDADE HUMANA INTERNACIONAL FORÇADA: AGENDA POLÍTICA INTERNACIONAL E ENFRENTAMENTOS JURÍDICOS

O deslocamento humano marcado pela condição forçada possui várias categorizações, cada uma com um tratamento jurídico e político correspondente (embora frequentemente se assemelhem as políticas para mais de uma categoria[1]). Não apenas refugiados, mas também apátridas, deslocados internos e, em uma discussão ainda aberta, até mesmo migrantes tipicamente conhecidos como econômicos podem se encontrar na condição de imigrantes forçados. Estes últimos são tratados sob o direito interno, sendo uma das áreas de maior exercício da soberania sobre o indivíduo, o "não-nacional", não protegido internacionalmente (exceto, em certa medida, naqueles países signatários da Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das suas Famílias de 1990). Não há, em regra, no plano jurídico, qualquer norma expressa que obrigue o Estado a receber o estrangeiro, qualquer que seja sua situação enquanto esteja na condição de imigrante. Aliás, isso é reproduzido expressamente no teor do art. 35 da Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das suas Famílias. Os deslocados internos também estão prioritariamente sujeitos ao direito doméstico, pois não cruzam fronteiras e não são objeto de acordos internacionais expressivos, mas são também atendidos pelo Acnur, que estende seu mandato a este contexto. Os apátridas possuem tratamento jurídico no plano internacional, contudo, sua condição de não possuírem relação política institucionalizada com Estado algum torna muito mais complexa e desafiadora a sua proteção jurídica. Já os refugiados, aos quais se aprofundará o debate na sequência, possuem um dos sistemas mais juridicamente consolidados de proteção, o Direito Internacional dos Refugiados.

O Direito Internacional dos Refugiados tem origens contemporâneas na Europa no início do Século XX[2] a partir da Liga das Nações, em meio, inicialmente, à proteção de refugiados russos (JUBILUT, 2007: 73-80); gradativamente, foi ampliando seu mandato e sua institucionalização até chegar a um dos marcos mais importantes neste regime internacional de proteção de direitos humanos, representado pela realização da Convenção de Genebra de 1951, especialmente direcionada para dar uma solução aos fluxos de refugiados resultantes da Segunda Guerra Mundial. Esta Convenção, ratificada hoje por em torno de 150 países (ACNUR, 2007), traz uma afirmação de direitos subjetivos

[1] O tratamento dado à imigrantes e refugiados, por exemplo, pode ser muito similar em momentos de controle de fronteiras, como é o caso atual da União Europeia, onde indistintamente procura-se evitar o ingresso de estrangeiros no seu território.

[2] Antes disso, outros institutos semelhantes ao refúgio também se registravam desde a antiguidade (Cf. BARICHELLO, 2009). Além do mais, na América Latina já estava consolidada uma estrutura de asilo político (Cf. FISCHEL DE ANDRADE, 2014), mas que difere da proposta representada pelo instituto do refúgio em sentido estrito.

àqueles que forem reconhecidos pelo Estado como refugiado, especialmente relativos à integração e acesso à direitos civis e sociais. Além disso, afirma o princípio do *non-refoulement*[3] e o direito a solicitar refúgio. Não obstante, a Convenção define o que é um refugiado, ou seja, seu conceito, indicando que será quem, receando

> (...) com razão ser perseguida em virtude da sua raça, religião, nacionalidade, filiação em certo grupo social ou das suas opiniões políticas, se encontre fora do país de que tem a nacionalidade e não possa ou, em virtude daquele receio, não queira pedir a proteção daquele país (...).

Em 1967, o Protocolo de Nova York complementa a Convenção e elimina as reservas geográficas e temporais permitidas na Convenção[4], de modo a expandir a garantia dada pelo instituto para um nível global e reconhecer a necessidade de se utilizar o instituto para além daqueles conflitos anteriores que inspiraram a Convenção. Apesar disso, desde contextos ao Sul global não contemplados por aquela construção jurídica, foi necessário a elaboração de novos marcos regionais que expandissem o conceito de refugiado, que serão concretizados pela Convenção Relativa aos Aspectos Específicos dos Refugiados Africanos da OUA de 1969 e pela Declaração de Cartagena de 1984. Estes documentos, com definições ampliadas do que é um refugiado, permitem dar respostas à deslocamentos causados por violências de diversas ordens não compreendidas juridicamente pela categorização proposta no sistema global regido pela Convenção de 51, e se consolidam como importantes mecanismos regionais para a proteção de direitos humanos. Fischel de Andrade (2001: 91) lembra, por exemplo, que na América Central, resultante dos conflitos que antecederam a Declaração de Cartagena, havia mais de dois milhões de refugiados, dos quais apenas 150 mil seriam abrangidos pela definição da Convenção de 1951. É justamente diante de contextos desta magnitude, pois, que as definições ampliadas procuram dar soluções.

Estes são os principais mecanismos jurídicos construídos para proteção de refugiados, seja em nível global, seja em nível regional, e constituem o núcleo que inspira legislações nacionais no tema. Contudo, qualquer um deles não avança diretamente para afirmar um direito de receber refúgio; há o direito, conforme o entendimento tradicional, de solicitar refúgio, mas é o Estado que irá decidir se o solicitante será protegido ou não. Nesse sentido, Jublilut (2007: 85) argumenta que

[3] O princípio do non-refoulement, ou não devolução, aceito como costume internacional e, portanto, vinculante à todos os Estados, refere-se à obrigação do Estado de não devolver a pessoa à território onde sua vida ou liberdade possa ser ameaçada por vários motivos como raça, religião, nacionalidade ou opinião política.

[4] A convenção continha a possibilidade de o Estado restringir a proteção de refugiados à acontecimentos ocorridos na Europa (reserva geográfica), em "decorrência da pressão dos Estados europeus que se sentiam prejudicados com a enorme massa de refugiados em seus territórios, e que queriam que houvesse uma redistribuição desse contingente. O atendimento desta reivindicação seria, no entanto, impossível, caso se incluíssem refugiados provenientes de outras localidades, especialmente de países em desenvolvimento e de menor desenvolvimento relativo." (JUBILUT, 2007 p. 84-85). Já a limitação temporal expressa-se pela previsão de extensão do instituto apenas para eventos ocorridos antes de 1 de janeiro de 1951.

> a Convenção de 51 não estabelece um órgão responsável por sua interpretação, deixando a cargo das cortes nacionais de cada Estado o papel de solucionar controvérsias advindas de sua interpretação, apesar de na prática o ACNUR divulgar diretrizes de interpretação. Tal fato fortalece a soberania dos Estados no que tange à aplicação do instituto do refúgio, ao mesmo tempo em que não estimula uma interpretação, e conseguinte aplicação, homogênea dele, razão pela qual este diploma é criticado.

Como Fischel de Andrade (2001) lembra, o ato de decisão é declaratório, correspondendo ao reconhecimento do Estado de que as condições fáticas vivenciadas pelo solicitante o caracterizam como refugiado, o que deveria, em tese, afastar a discricionariedade do Estado (este não concederia o refúgio, apenas o reconheceria). Contudo, a decisão está em um nível político, diante do que vários outros contextos que transcendem o plano normativo irão interferir na resposta dada àqueles requerentes de proteção internacional dentro de um Estado. É a partir daqui que se forma uma política de Estados para gerenciar os fluxos de refugiados, com tendências ora de acolhida, ora de restrição. Dentro deste contexto, Reis (2004: 151) lembra que, ao fim, nenhum Estado é obrigado a receber refugiados, apenas a não devolver em caso de possibilidade de perseguição. Por isso, portanto, preocupações políticas influenciam na decisão de proteger ou não um refugiado. Diante disso, Loescher e Milner (2011), por exemplo, argumentam que para que os Estados se comprometerem em auxiliar no tema dos refugiados, é necessário que percebam essa ação como um meio para atingir objetivos políticos maiores, ou seja, como uma ferramenta para alcançar algo desejado. Além disso, os mesmos autores lembram dos desafios postos à proteção de refugiados e à articulação feita pelo Acnur a partir de cenários políticos internacionais cambiantes, como a Guerra Fria, o pós-Guerra Fria e o pós-11/09, que impactam diretamente na forma de resposta dos Estados aos refugiados.

Durante a Guerra Fria, os Estados Ocidentais geralmente davam acolhida a refugiados vindos do Leste, devido a vantagens políticas de demonstração de superioridade especialmente diante do bloco soviético. A acolhida de refugiados era, pois, não apenas um mecanismo de proteção de direitos humanos, mas sim uma ferramenta política. Conforme Castles e Van Hear (2011: 290), o regime internacional de refúgio

> was quickly adapted to Cold War exigencies, serving as mechanism for welcoming fugitives from communist countries in Western countries. The numbers were small, due to the exit restrictions of Soviet-Bloc countries, so that generosity towards those who succeeded in traversing the Iron Curtains provided valuable propaganda to the west[5].

[5] Em português: "foi rapidamente adaptado às exigências da Guerra Fria, servindo como mecanismo para acolhida de fugitivos dos países comunistas nos países Ocidentais. Os números eram pequenos, devido à restrições de saída dos países do Bloco Soviético, então a generosidade dirigida à quem conseguia atravessar as Cortinas de Ferro traziam propaganda valiosa para o Oeste." Tradução livre.

Ao mesmo tempo, os conflitos ao Sul se acirravam diante, especialmente, de processos de descolonização. Os Estados ao Norte não mostravam a mesma preocupação em proteger as vítimas destes processos, tanto que as definições ampliadas de refugiado que vão permitir uma abrangência maior do regime vão ser criadas apenas em nível regional. Novamente com Castles e Van Hear (2011, 290), lembrando de Keely e Chimni, destaca-se que ao tempo desenvolveu-se um regime dual de refúgio, um ao Norte, destinado para receber refugiados do Leste e encabeçado pelos Estados Unidos e pela Europa Ocidental, e um ao Sul, desenvolvido para responder aos conflitos violentos, que seria conduzido pelo Acnur e os quais não era tido como apropriado para receber proteção ao Norte. Acabada a Guerra Fria, com a chegada massiva de novos fluxos vindos tanto do Leste quanto do Sul, esta disposição política de acolhida se acabou, e se inicia uma postura restritiva para a entrada de imigrantes forçados. Então, "the initial response of European states to the new trends of the 1990's was to strengthen national border control measures. The resettlement-based refugee approach of the Cold War period was largely abandoned[6]" (CASTLES; VAN HEAR, 2011: 292).

Diante disso, construíram-se vários mecanismos orientados especialmente para controle de fronteiras, deportação e contenção da chegada de estrangeiros às fronteiras, para evitar que se solicite o refúgio, o que garantiria direitos à pessoa requerente (HANSEN, 2014: 258-259). Este contexto ao Norte soma-se a uma agenda também ao Sul de contenção dos fluxos de imigrantes forçados, vulnerando a proteção de pessoas reconhecidas como sujeitos de proteção no plano jurídico internacional. Loescher e Milner (2011: 197) notam que, a partir de variados mecanismos nesse sentido, "as refugees numbers continued to rise in the 1990s, states in the developing world also began to place restrictions on asylum.[7]" Nos últimos anos, a agenda política de restrição e contenção de imigrantes e refugiados ao Norte (e, também, em vários casos ao Sul) cresce, mostrando a lacuna de proteção deixada pelo Direito Internacional dos Refugiados ao sujeitar este instituto, que deveria afirmar um direito individual de ser protegido, a ser objeto de política externa e doméstica de um Estado, influenciado por preocupações no plano das relações internacionais, por preocupações econômicas e por pautas criadas por discursos relativos à figura do estrangeiro. É a proteção da pessoa humana em embate com o nível político de decisões sobre o que deveria ser encarado como direito individual. Está claro, portanto, que a proteção de refugiados depende da vontade polí-

[6] Em português: "a resposta inicial dos Estados europeus às novas tendências dos anos 90 foi fortalecer as medidas de controle de fronteiras nacionais. A abordagem do refúgio baseada no reassentamento do período da Guerra Fria foi amplamente abandonada." Tradução livre.

[7] Em português: "conforme os números de refugiados continuaram a aumentar nos anos 90, os Estados no mundo em desenvolvimento também começaram a colocar restrições no asilo". Tradução livre.

tica do Estado (a partir da articulação de diversas variáveis interligadas com o tema) de receber um sujeito construído como "não-nacional".

Todo este cenário se faz ainda mais preocupante diante do contexto atual de crescimento dos conflitos violentos, de desastres naturais, de perseguições individuais e grupais, dentre outros, que amplia o número de pessoas a cruzar fronteiras de maneira forçada por ver sua vida, liberdade ou integridade ameaçada. O relatório publicado em 2015 pelo Acnur revela que 19,5 milhões de pessoas vivem atualmente na condição de refugiados formalmente reconhecidos, enquanto o total de pessoas refugiadas, deslocadas internas e solicitantes de refúgio chega a 59,5 milhões. Apenas em 2014, 13,9 milhões de pessoas teriam se deslocado forçadamente por conta de perseguições e conflitos (incluindo na soma refugiados e deslocados internos). São números recordes, segundo o próprio relatório, evidenciando um crescimento muito grande nos deslocamentos forçados. Apenas em 3 anos, as cifras teriam crescido 40% (Acnur, 2015: 5). Como principais responsáveis, estão a Síria, Afeganistão e Somália, Paquistão, que geram uma massiva fuga dos territórios nacionais diante da violência instaurada no país. Apenas estes 3 países somam mais de 50% da população refugiada no mundo, mas também se somam a outros emissores como Sudão, Sudão do Sul, República Democrática do Congo, Mianmar, República Centro-Africana, Iraque e Eritreia, que compõem a lista dos 10 países com maior origem de refugiados (ACNUR, 2015: 14).

O relatório do Acnur também aponta que são Estados ao Sul, especialmente próximos aos conflitos, os que mais acolhem estes imigrantes. Turquia, Paquistão, Líbano, Irã, Etiópia, Jordânia, Quênia, Chade, Uganda e China, nesta ordem, compõem a lista dos 10 países que mais acolhem refugiados. O relatório complementa que

> Las regiones en desarrollo siguen recibiendo a millones de nuevos refugiados y, en los últimos años, en número creciente. Hace dos décadas, las regiones en desarrollo albergaban a casi el 70% de los refugiados del mundo. Al concluir 2014, esta proporción había aumentado al 86%: 12,4 millones de personas, la cifra más elevada en más de dos decenios. Solamente los países menos desarrollados dieron asilo a 3,6 millones de refugiados (el 25% del total global)[8]. (ACNUR, 2015: 15)

Não obstante o contexto, são várias as denúncias de violação da proteção internacional ao refugiado perpetradas por Estados, especialmente ao Norte global. Na Europa, as próprias condições para se solicitar refúgio são extremamente limitadas pelo controle

[8] Em português: "As regiões em desenvolvimento seguem recebendo milhões de novos refugiados e, nos últimos anos, em número crescente. Há duas décadas, as regiões em desenvolvimento abrigavam quase 70% dos refugiados do mundo. Ao fim de 2014, esta proporção havia aumentado a 86%: 12,4 milhões de pessoas, a cifra mais elevada em duas décadas. Somente os países menos desenvolvidos deram asilo a 3,6 milhões de refugiados (25% do total global)." Tradução livre.

de fronteiras e pela externalização de suas fronteiras construída a partir do Acordo de Schengen (paradoxalmente, elaborado para livre circulação; de alguns, é claro). É necessário lembrar, então, do alerta de Hansen (2014: 262), que afirmar que a prática de defesa de fronteiras "risks undermining, and perhaps has in large measure already done so, the international refugee system[9]". Já nos Estados Unidos, somados ao controle de fronteiras e a extensão de fronteiras para terceiros países, práticas que potencialmente violam o *non-refoulement* também são registradas, especialmente com deportações de pessoas potencialmente poderiam ser contempladas com o *status* de refugiado, o que é representado pelas crianças imigrantes centro-americanas (MOLONEY, 2015). Ao Sul também se registram violências, recentemente demonstrado pelo caso envolvendo potenciais refugiados de Mianmar que cruzavam o mar, mas não eram aceitos nem por Tailândia, nem por Indonésia, nem por Malásia, ficando por semanas "presos" no mar, lançados à própria sorte e sem provisão suficiente sequer de alimentos (IHU, 2015). No próprio México, que também tem uma política de agir em controle de fronteiras, contando com a influência estadunidense, imigrantes centro-americanos potencialmente vítimas de violências que lhe garantiriam proteção internacional também são detidos e deportados sem a avaliação de solicitações de refúgio (Cf JIMÉNEZ, 2015; ANIMAL POLITICO, 2015).

Apesar desse panorama, também existem vozes diferentes no mundo dos Estados, ou seja, existem Estados que se propõem a construir uma política orientada para proteger refugiados. A região latino-americana pode servir de exemplo[10]: a partir dos processos políticos derivados da Declaração de Cartagena, constroem-se diversas agendas voltadas para dar uma resposta aos deslocados forçados da região, contando com certo comprometimento e vontade política dos Estados envolvidos no processo, somado à participação da sociedade civil, academia, refugiados e organizações internacionais. Antonio Guterres (NAÇÕES UNIDAS, 2015), alto comissário das Nações Unidas para os Refugiados, considerou a região "um exemplo para o mundo de solidariedade com as pessoas que estão fugindo da violência e da perseguição." O Brasil, neste sentido, também procura consolidar uma política de acolhida de refugiados, o que será abordado ainda neste texto.

O que se percebe, então, é que a lacuna deixada pelo Direito Internacional dos Refugiados condiciona a proteção daqueles enquadrados juridicamente em seu conceito à vontade política dos Estados. A partir daí, surgem diversas agendas políticas, representadas especialmente por uma que propõe o incremento de controle de fronteiras e res-

[9] Em português: "arrisca minar, e talvez tenha em grande medida já feito assim, o regime internacional de refúgio." Tradução livre.

[10] Apesar disso, também não se duvida que há exemplos negativos, como o caso mexicano acima descrito.

trição da acolhida de refugiados, e por outra que demonstra uma vontade política para proteção de refugiados e para oferecer soluções duradouras que respondam adequadamente às demandas do refugiado. É este o cenário, portanto, para a proteção de refugiados: a submissão ao interesse de Estado determina em que grau o regime internacional será seguido e gerenciado. Em havendo disposição para receber os sujeitos de proteção, o regime pode ser cumprido; em não havendo, as restrições à entrada dos solicitantes de refúgio marcam uma violência que está além do jurídico, uma violência não prevista na Convenção (embora ela deixe a lacuna para tal), uma violência das escolhas políticas. Diante disto, a agenda do refúgio hoje precisa ser considerada a partir da agenda dos Estados e de seu comprometimento na proteção de direitos humanos.

Contudo, a questão jurídica-conceitual do que é um refugiado também é objeto de controvérsias e demandas no plano internacional. Crescentemente, afirma-se a necessidade de ampliar a proteção para mais grupos não contemplados na racionalidade da Convenção de 51 ou mesmo nos documentos regionais, especialmente por razões ambientais e de gênero. Além disso, também se discute sobre os solicitantes de refúgio originados ou de fluxos migratórios mistos, ou caracterizados mais amplamente na ideia de migrante econômico, mas marcado por uma situação de vulnerabilidade social aguda que pode requerer uma proteção institucional especial. A presença simultânea em fluxos de pessoas de sujeitos fugindo de perseguições previstas na Convenção de 51 e sujeitos migrando por razões socioeconômicas cresce no cenário internacional, o que precisa ser tratado com cuidado para dar uma resposta eficaz aos imigrantes, sob uma perspectiva da proteção de seus direitos humanos. Castles e Van Hear (2011: 296) falam do *migration-asylum nexus*, que tornava tênue a distinção entre o que seria uma migração forçada e o que seria uma migração voluntária, a partir dos fluxos mistos. Contudo, a resposta dos Estados teria tendido à restrição de movimento indiscriminada entre aqueles que fugiam de perseguições e quem migrava buscando reverter um drama social, vulnerando o próprio sistema do refúgio mesmo em sua noção mais limitada. Assim, o Acnur, por exemplo, teria buscado afastar essa noção e distinguir refugiados de imigrantes, diante de um cenário que restringia ainda mais a proteção internacional por conta da abordagem dos Estados.

Então, até o momento, a resposta mais aceita nos Estados é de não estender o conceito de refugiado por conta de contextos socioeconômicos, mas a ação a partir daí desenvolvida se marca por duas correntes, uma seguindo a um processo de deportação, representada especialmente pelo Norte global, outra viabilizando uma proteção complementar, especialmente por vistos humanitários diante do reconhecimento da vulnerabilidade social dos solicitantes, como é o caso do Brasil e, em um sentido mais amplo, do que se propõe a

América Latina a partir das construções inspiradas nos processos de Cartagena. As barreiras impostas no plano jurídico para a regularização da migração, especialmente neste paradigma que fecha os olhos ao direito humano de migrar, levam à solicitação de refúgio como via alternativa de ingresso nos Estados, e as soluções precisam também ser discutidas, tanto no plano interno quanto no internacional, para se reconhecer os processos também violentos que marcam aqueles fluxos migratórios e a necessidade de se garantir uma proteção mínima. Ainda resta a ampliação dos diálogos e compromissos em um nível global diante dos fluxos migratórios mistos; por um lado, de fato, é necessário evitar o enfraquecimento do sistema do refúgio. Por outro lado, também é necessário reconhecer a necessidade de garantir uma proteção mínima, ao menos em nível nacional, àqueles que migram por não terem acesso em seus países à direitos fundamentais na área social e econômica.

O fato é que um dos instrumentos garantidos pelo instituto do refúgio, que é o direito de solicitar refúgio, vem sendo ampliado nesses novos fluxos, uma vez que imigrantes tipicamente de condições de vulnerabilidade socioeconômica se valem desse mecanismo para regularizar seu ingresso no Estado e tentar realizar o seu projeto imigratório. É diante disso que soluções precisam ser pensadas, uma vez que, de um lado o instituto do refúgio não pode ser fragilizado no contexto da proteção da pessoa humana, pois demanda da resposta efetiva do Estado em acolher vítimas de situações de risco, mas também esses novos fluxos demandam do reconhecimento do direito humano de migrar.

O PROCESSO DE CARTAGENA E AS RESPOSTAS REGIONAIS À IMIGRAÇÃO FORÇADA

Iniciado no começo dos anos oitenta, o processo de Cartagena reorienta a agenda de proteção de direitos humanos em matéria de refúgio, a partir das especificidades sobretudo do deslocamento forçado na América Central e da necessidade de se relacionar o regime de asilo regional e o regime global de refúgio (HURTADO *apud* MOUSSALI, 2013: 09). Esse processo foi impulsionado pelo Colóquio sobre Asilo e a Proteção Internacional dos Refugiados na América Latina, de Tlatelolco, México, de 1981, ocasião em que considerou a natureza apolítica do asilo e a necessidade de inseri-lo em uma agenda jurídica de proteção internacional da pessoa humana.

A Declaração de Cartagena de 1984, que adotou as conclusões e recomendações do Colóquio de 1981, embora não vinculante,[11] considerou um padrão textual para ampliação do conceito de refugiado para considerar

[11] Embora a declaração possua natureza jurídica não vinculante no plano formal, representa uma prática comum na região, portanto cogente de conteúdo costumeiro, o que pode elevar a definição para um status de direito rígido ou obrigatório.

> as pessoas que fugiram de seus países porque sua vida, segurança ou liberdade tenham sido ameaçadas por violência generalizada, agressão estrangeira, conflitos internos, violação massiva de direitos humanos ou outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública.

Segundo Reed-Hurtado (2013),

> The regional refugee definition was a shift in focus from the subjective and individualized element—fear of persecution of the 1951 Convention—to the objective elements leading to flight: 'generalized violence, foreign aggression, internal conflicts, massive violation of human rights or other circumstances which have seriously disturbed public order'. In the regional context, this shift allowed for greater expediency in awarding protection and facilitated work with different population groups to search for solutions. Less concerned with individual refugee status determination procedures, the main purpose was to offer a point of reference that justified humanitarian engagement. [12]

A Declaração de Cartagena de 1984 foi seguida de processos de diálogos, atualização e compromissos em relação à imigrantes forçados nos 30 posteriores. O que é compreendido atualmente por Processo de Cartagena, sistematizado pelos seguintes documentos internacionais:

a. Declaração de São José sobre Refugiados e Pessoas Deslocadas, de 1994, que objetivou ampliar para o sistema da Proteção Internacional da Pessoa Humana, em suas três vertentes: Direito Internacional dos Direitos Humanos, Direito Internacional Humanitário e Direito Internacional dos Refugiados, uma questão típica de direito interno e solicitar aos Estados solução digna e segura para a sua situação dos deslocados internos.

b. Declaração e Plano de Ação do México para Fortalecer a Proteção Internacional dos Refugiados na América Latina, de 2004, que estabeleceu o que chamou de Soluções Duradouras para a proteção de refugiados, por meio dos seguintes programas: 1. Autossuficiência e Integração Local "Cidades Solidárias"; 2. Programa Integral "Fronteiras Solidárias"; 3. Programa Regional de "Reassentamento Solidário".

c. Declaração de Brasília Sobre a Proteção de Refugiados e Apátridas no Continente Americano, de 2010, que apontou a preocupação com crescimento dos fluxos migratórios mistos, especialmente da migração extracontinental, promovida pelas redes transnacionais envolvidas no contrabando e tráfico de pessoas

[12] Em português: "A definição regional de refugiado foi uma mudança no foco do elemento subjetivo e individualizado – temor de perseguição constante na Convenção de 1951 – para elementos objetivos que conduzam a uma fuga por: "violência generalizada, agressão estrangeira, conflitos internos, massiva violação de direitos humanos ou outras circunstâncias nas quais exista séria perturbação da ordem pública". No contexto regional, essa mudança permitiu considerar uma maior proteção e facilitação de trabalho com diferentes grupos populacionais na busca de soluções. Menos preocupada com os procedimentos de determinação individual de status de refugiado, mas com principal propósito de oferecer um de referência que justificasse o compromisso humanitário". Tradução livre.

e reiterou a importância do "Plano de 10 Pontos do ACNUR: a proteção de refugiados e a Migração Mista".

d. Declaração e Plano de Ação do Brasil (Cartagena +30), de 2014, que reforçou a necessidades dos programas de "soluções durarouras" e ampliou os respectivos mecanismos como "soluções integrais, complementares e sustentáveis". Dessas soluções, reafirmou a repatriação voluntária, integração local e o reassentamento, figurando uma quarta, vinculada à mobilidade laboral nos marcos de integração regional existentes na América Latina e no Caribe.

O Brasil tem buscado, considerando seus limites e fragilidades estruturais, implementar essa agenda criada pelo Processo de Cartagena, conforme abaixo será analisado.

POLÍTICA NACIONAL PARA REFUGIADOS E INICIATIVAS DO CONARE PARA A PROTEÇÃO DE IMIGRANTE FORÇADO NO BRASIL

A proteção de refugiados no Brasil representa uma política ainda em construção, diante das novas contingências apresentadas ao país e diante do relativamente recente avanço na área de direitos humanos, considerando-se que apenas há 3 décadas o país deixou o regime ditatorial. É em 1997 que o país formará sua legislação nacional relativa à refugiados. Segundo Moreira (2008: 415), é em meio a um momento em que o país procura se inserir nos espaços de diálogo multilaterais e nos temas globais que esta legislação surge. A lei 9474/97, pois, procura corresponder às demandas da proteção internacional da pessoa humana, e incorpora uma racionalidade bastante avançada em relação ao Direito Internacional dos Refugiados. Além da afirmação de direitos e dos princípios basilares do regime, a normativa também toma inspiração na definição de refugiado trazida tanto pela Convenção de Genebra de 1951, quanto pela Declaração de Cartagena de 1984, sendo, inclusive, a primeira legislação na região a incorporar no seu ordenamento jurídico a definição ampliada de refugiado. Por meio deste mesmo marco jurídico, cria-se o Conare, Comitê Nacional para os Refugiados, órgão competente para desenvolver políticas e tomar decisões relativas ao tema do refúgio no Brasil. É este órgão, portanto, que será o executor das políticas nacionais para o refúgio.

Em se falando do contexto fático brasileiro de acolhida de refugiados, a história recente aponta para baixos números, mas um crescimento exponencial nos últimos anos. Até 2010, os números de refugiados no Brasil eram modestos, girando em torno de 4.357, conforme dados do Acnur (2014). Entre os principais fluxos, estavam os angolanos, congoleses e colombianos (JINKINGS, 2010). Em se falando de solicitações de refúgio, estas somavam apenas 566 (ACNUR, 2014). A partir de 2010, a movimentação nacional em

torno do tema muda: com a chegada de haitianos solicitantes de refúgio e posterior chegada de senegaleses, ganeses, bengalis, entre outros, o Poder Executivo precisa dar uma resposta a estes fluxos, ainda que não seja com a via do reconhecimento da condição de refugiado. Além disso, o país passa a receber também novos fluxos de pessoas potencialmente em condições classicamente reconhecidas como caracterizadoras da condição de refugiado, quais sejam, perseguições e violências; é o caso dos sírios e libaneses que, entre outros, também exigirão ao Conare uma resposta afinada com os compromissos assumidos pelo país. Das 566 solicitações em 2010, somou-se um total de 8.302 solicitações apenas no ano de 2014 (ACNUR, 2014), considerado até o mês de outubro e sem incluir os haitianos na conta[13], ou seja, houve um aumento muito considerável nas demandas ao órgão, somada à uma pluralização nas origens e nas motivações dos fluxos.

Portanto, de 4.357 refugiados em 2010, passou-se à soma de 7.289 em fins de 2014, ou seja, há um aumento muito considerável, embora em números absolutos a taxa de refugiados ainda seja pequena se comparada às demandas no cenário internacional[14]. É, portanto, diante deste cenário em transformação que precisam ser compreendidas as políticas desenvolvidas pelo Comitê, ainda em construção e orientadas para garantir a devida proteção aos solicitantes e refugiados, embora ainda requeira algumas adequações.

As resoluções normativas representam as orientações e ações desenvolvidas pelo Conare à acolhida de refugiados no Brasil. Nos últimos anos, várias foram elaboradas, especialmente dando resposta diante de demandas apresentadas por solicitantes de refúgio e refugiados. É necessário, pois, fazer uma avaliação sobre elas.

Em 2011, a Resolução Normativa 14 determinou o programa de reassentamento brasileiro, a partir de uma estrutura tripartite entre governo, Acnur e organizações da sociedade civil, dando prosseguimento ao compromisso assumido pelo país nas soluções duradouras e na sua própria proposição em 2004, à época do Plano de Ação do México, do programa de reassentamento solidário enquanto uma dessas soluções. Nesse sentido, o Brasil é, inclusive, receptor de um número significativo de reassentados, contando com um total de 612, especialmente de colombianos, segundo estatísticas de 2014 (ACNUR).

Já em 2013, a Resolução 16 estabelece o reconhecimento da condição de refugiado também aos familiares do portador deste *status* no Brasil, ferramenta necessária para garantir a reunificação familiar e que demonstra a pauta de acolhida incorporada pelo

[13] Isto porque os haitianos contam com uma política já consolidada de concessão de visto humanitário pelo CNIg, Conselho Nacional de Imigração.

[14] Diante dos números dos maiores receptores de refugiados no mundo, por exemplo, os números brasileiros são bastante modestos (embora isto se deva, principalmente, à uma baixa demanda histórica, que vem em mudança recentemente).

Conselho. Não se trata, aqui, de restringir a entrada de refugiados, mas sim de efetivamente garantir sua proteção. Apesar disso, restam algumas dificuldades na reunificação quanto aos solicitantes de refúgio diante da demora de uma definição sobre sua situação jurídica, especialmente naqueles casos em que o Conare toma a prática de reenviar a análise para que o CNIg viabilize sua documentação. Nesse sentido, uma decisão judicial (BRASIL, 2015) recente já garantiu o direito de reunificação familiar também a solicitantes de refúgio, permitindo que a família do requerente realize a viagem de seu país de origem, Haiti, ao Brasil sem apresentação de visto, viabilizando o deslocamento que de outra forma poderia se fazer impossível. Diante deste contexto, faz-se necessário uma revisão legislativa para garantir que os solicitantes de refúgio também tenham direito à reunião familiar (embora, neste caso, não se fale em extensão da condição de refugiado, mas sim da regularização), o que pode partir tanto do Conare quanto de iniciativas do CNIg ou, em um sentido mais amplo, mas também possível, de uma nova lei de migrações, como se debate hoje.

A Resolução 17 aparece como uma medida bastante afinada com a pauta de proteção dos refugiados: ela estabelece a concessão de um visto especial a ser concedida aos sírios para viabilizar sua viagem ao Brasil e posterior solicitação de refúgio. Esta racionalidade, definitivamente, é distante daquela do Norte global; enquanto essa fecha fronteiras para evitar a solicitação de refúgio, inclusive para sírios, aquela procura garantir a viabilização do deslocamento até o território nacional para a solicitação de refúgio. É, sem dúvida, uma iniciativa a se tomar como exemplo a nível global de política de proteção de refugiados. A partir disso, o fluxo de sírios acolhidos no país vem crescendo, e já representa a principal nacionalidade de refugiados no Brasil, somando 1.524 (ACNUR, 2014). Em se considerando a gravidade do conflito no país e as dificuldades no próprio processo de migração, a ação coordenada pelo Conare procura garantir o acesso efetivo ao instituto do refúgio. Aliás, este sim, concretiza o direito a solicitar refúgio ao viabilizar as condições materiais para que tal seja feito. É, portanto, novamente uma política a se desenvolver em um plano internacional, pois procura garantir que o direito a solicitar refúgio seja efetivo, ou seja, que aqueles que o demandem tenham condição de chegar a um território possam requerer a proteção internacional, ao mesmo tempo em que o Estado responsável internacionalmente com o refúgio promova políticas orientadas à acolhida dos potenciais fluxos antes mesmo de portarem o *status* de refugiado- e, definitivamente, não racionalizadas segundo uma ideia de controle de fronteiras.

A Resolução 18, de 2014, procurou estabelecer e readequar os procedimentos da solicitação de refúgio diante do contexto vivenciado no país. Assim, ampliou o prazo de validade do protocolo de solicitante de refúgio para 1 ano (prorrogável sucessivamente

por igual prazo), procurando facilitar a condição daqueles que ainda não receberam a resposta de seu requerimento ao órgão durante a longa espera do trâmite do processo, que pode tomar mais que 1 ano. A mesma normativa também consolida uma política já desenvolvida pelo órgão, qual seja, de enviar casos que possam demandar uma outra via de regularização ao CNIg (e já presente anteriormente na Resolução 13/07). Nos seus termos,

> Art. 12. O plenário do CONARE poderá, mediante decisão fundamentada, suspender a tramitação do caso e recomendar ao Conselho Nacional de Imigração - CNIg que o analise sempre que:
>
> I - vislumbrar a possibilidade da permanência do estrangeiro no País por razões humanitárias, nos termos da Resolução Recomendada n. 08, de 19 de dezembro de 2006, do CNIg; ou
>
> II - vislumbrar a possibilidade da permanência do estrangeiro no País por circunstância relevante e sobre a qual incida a Resolução Normativa n. 27, de 25 de novembro de 1998, do CNIg, que trata dos casos especiais e omissos.
>
> Parágrafo único - O processo de reconhecimento da condição de refugiado ficará suspenso no CONARE até que venha aos autos informação do CNIg acerca da recomendação, dando-se em seguida regular curso ao processo.

Esta parte merece, pois, uma análise mais atenta, pois orienta a política do Comitê para solicitantes de refúgio em condições diferentes daquelas tradicionais pare reconhecimento de refugiados e que já vinha se desenvolvendo anteriormente. É preciso considerar, ainda, o contexto em que isto se desenrola. A intensificação do fluxo imigratório de haitianos no Brasil, especialmente a partir de 2011, chamou a atenção para uma gama de problemas jurídicos e estruturais relativos à imigração no Brasil. A rigorosa Lei 6.815/80, baseada na compreensão da imigração como questão de "segurança nacional", voltada à mão de obra especializada, restritiva ao ingresso de imigrantes e sem um único dispositivo que assegure direito, portanto, mostrou-se inadequada e descompassada com essa nova realidade vivenciada da mobilidade humana internacional.

Em que pese à massiva e generalizada violação de direitos humanos desencadeadora do processo de mobilidade humana internacional de haitiano, sobretudo pós-terremoto de janeiro de 2015, o Conare não reconheceu a condição de refúgio, contudo, a partir da Resolução Recomendada 08,[15] passou a encaminhar ao CNIg (Conselho Nacio-

[15] Art. 1º Recomendar ao Comitê Nacional para os Refugiados - CONARE, Órgão vinculado ao Ministério da Justiça, o encaminhamento ao Conselho Nacional de Imigração - CNIg dos pedidos de refúgio que não sejam passíveis de concessão, mas que, a critério do CONARE, possam os estrangeiros permanecer no país por razões humanitárias.

Parágrafo único. A situação de estada no país dos estrangeiros, cujos pedidos sejam encaminhados pelo CONARE ao CNIg, será examinada ao amparo da Resolução Normativa nº 27, de 25 de novembro de 1998, que dispõe sobre situações especiais e casos omissos.

nal de Imigração) para solução na perspectiva humanitária. Dessa forma, pela Resolução Normativa 97/2012, depois derrogada pela Resolução Normativa 102/2013, ambas do CNIg, aos haitianos foi criado o "visto humanitário", que passou reconhecer a possibilidade de residência permanente a haitianos no Brasil, com um prazo de 5 anos, condicionada a convalidação da permanência mediante comprovação de atividade laboral. O prazo de vigência dessa resolução foi prorrogado até 30 de outubro de 2015 (Resolução Normativa 113/2014).

Esse é um exemplo de opção política para a questão imigratória, que ecoou da falta de uma legislação específica capaz de assegurar o ingresso e permanência de pessoas em mobilidade humana internacional e da interpretação restritiva da Lei 9474/97 (Lei de Refúgio). Imigrantes vulneráveis, que sob o pálio da Lei 6.815/1980 não teriam qualquer possibilidade de ingresso e permanência, tiveram reconhecido um "visto humanitário", embora fornecido a partir de todas as fragilidades legais que decorrem do Poder Discricionário da Administração Pública: resolução com prazo de vigência e condição de permanência condicionada. A partir desse visto, atualmente cerca de 50 mil haitianos estão regularizados no Brasil.[16]

A racionalidade da Lei 6.815/80, que coisifica a pessoa do estrangeiro em objeto de segurança e interesse nacionais, tem a tornado um documento legal a ser superado na prática da gestão do tema imigratório. A Resolução Normativa 27 de 1998 do CNIg, que "disciplina a avaliação de situações especiais e casos omissos pelo Conselho Nacional de Imigração" e dispõe "Art. 1º Serão submetidas ao Conselho Nacional de Imigração as situações especiais e os casos omissos, a partir de análise individual", tem sido a normativa indicada para dar conta da regularização do aumento de fluxos imigratórios para o Brasil, motivados por razões complexas de violência, inclusive a necessidade de oportunidade de trabalho. Contudo, a própria normativa assegura seu caráter também precário, ao estabelecer que "as decisões com base na presente Resolução Normativa não constituirão precedentes passíveis de invocação ou formarão jurisprudência para decisão de qualquer outro órgão" (art. 3º).

A inexistência de uma legislação capaz de assegurar, por exemplo, visto humanitário geral (atualmente restrito aos haitianos), ou um visto para quem busca trabalho, por exemplo, como é o caso do intenso fluxo de senegaleses que vêm ao Brasil e cuja regularização imigratória tem tido ressonância na Resolução Normativa 27 do CNIg, tem

[16] Os dados oficiais fornecidos pelo SINCRE/MJ para o banco de dados da OIM, atestam que no ano de 2014 estavam regularizados com o visto humanitário 11.916 (OIM, 2014). Contudo, há uma estimativa informal de que a conversão de solicitações de refúgio para o visto humanitário poderá fazer esse número chegar aos cerca de 50 mil em 2015.

fomentado a prática criminosa dos chamados “coiotes” ou atravessadores. Isso decorre do fato de que é muito difícil a esse imigrante a obtenção de visto em embaixada ou consulados do Brasil nos países de envio. Portanto, submetem-se a uma rede de corrupção e exploração econômica para chegarem ao Brasil, quando então a prática tem sido a solicitação de refúgio junto aos postos da Polícia Federal de fronteira.

A solicitação de refúgio é um direito humano assegurado no Direito Internacional dos Refugiados e previsto na Lei 9474/97, Título II, como já foi dito. Portanto, o exercício desse direito tem sido invocado para que imigrantes em situação de vulnerabilidade por razões socioeconômicas possam ingressar regularmente no Brasil e aqui permanecer, com possibilidade de trabalho, até o julgamento de sua condição. Disso resulta que a precária estrutura administrativa do Conare (Comitê Nacional para os Refugiados), não vem conseguindo atender ao aumento exponencial de solicitações de refúgio dos últimos quatro anos. Por isso, o prazo da solicitação também se ampliou, nos termos da Resolução 14. Esse cenário revela toda a fragilidade de uma política nacional imigratória no Brasil, pois os fluxos imigratórios, na maioria oriundos da pobreza, têm encontrado possibilidade junto ao instituto jurídico do Refúgio, como único canal para o ingresso e permanência. Toda uma condição de precariedade se afirma a partir disso: pessoas que ficam mais de um ano no limbo da indecisão da condição jurídica e afastadas de suas famílias, pois o direito à reunificação familiar aos solicitantes não é a prática, somente com alternativas por meio do judiciário, como já visto. Além disso, também se fragiliza o próprio instituto do refúgio, pela demora no reconhecimento da condição de refúgio a quem venha de fato se inserir em uma das causas.

Diante deste contexto, qual seja, de pessoas em movimentos de migração por conta de situações socioeconômicas que inviabilizam o acesso a direitos fundamentais e que encontram regularização no país apenas pela solicitação de refúgio diante da inadequação da legislação nacional referente à migração, o Conare passa a desenvolver uma política de não reconhecer a condição do refúgio, por não se enquadrar em um conceito tradicional, ao mesmo tempo em que procura dar uma alternativa de regularização ao enviar ao CNIg os casos para apreciação por conta da situação especial vivenciada pelos solicitantes. De fato, a decisão de não reconhecer o refúgio é aberta para discussões; contudo, também não se pode deixar de considerar que a resposta alternativa dada pelo Comitê procura dar uma solução, ao menos, humanitária. Ainda que restem lacunas estruturais e, mesmo, normativas, o país acolhe por vias alternativas este fluxo de solicitantes de refúgio não considerados como refugiados.

Ainda, a Resolução 19 do Conare, criada em fins de 2014, estabelece o Projeto de Migração Regional e Inserção Sócio Econômica de Refugiados, que procura também se afirmar como uma política de integração de refugiados. Em suma, o projeto procura viabilizar a mobilidade de refugiados, sendo que aqueles contemplados no projeto poderão ingressar no Brasil nessa condição, em já tendo sido reconhecido previamente como refugiado por algum Estado ou pelo Acnur nos termos da Convenção de Genebra, do Protocolo de Nova Iorque ou da Declaração de Cartagena. É uma possibilidade para o refugiado também migrar sem perder a proteção internacional, potencializando suas chances de integração por viabilizar o amparo jurídico também em um terceiro país, qual seja, o Brasil. Apesar disso, é uma política ainda a avançar, dado que, além de haver um processo de candidatura a ingresso no projeto sem critérios claramente definidos para a escolha, a extensão dos contemplados limita-se aos nacionais do Mercosul. Apesar de o bloco contar com uma grande demanda em potencial pelo projeto a partir dos colombianos, diversos outros fluxos que também poderiam ser beneficiados esta política de integração não são resguardados neste instrumento. Portanto, ainda é de se pautar pela ampliação deste projeto, que possui um largo potencial para contribuir na proteção de pessoas refugiadas e nas soluções duradouras.

Sobre a atuação do Conare, destaca-se ainda a parceria com organizações da sociedade civil, que contribui até mesmo para a realização das atividades do Comitê[17], e a cooperação com o Acnur no desenvolvimento de sua política nacional. Não obstante, a academia também vem sendo chamada a contribuir com o órgão, especialmente por meio das Cátedras Sérgio Vieira de Mello[18]. A construção do Plano Nacional para o Refúgio[19], ainda, demonstra os esforços do Conare para de fato elaborar uma política de acolhida aos refugiados que responda aos desafios recentes apresentados ao Brasil. São, pois, mecanismos desenvolvidos no nível do Executivo, com participação de outras instituições e sociedade civil, para melhorar as estruturas de acolhida no país e a própria capacidade do órgão para dar uma resposta adequada às demandas de proteção de direitos humanos colocadas pelos novos fluxos de imigrantes solicitantes de refúgio no Brasil.

Dito isto, é possível fazer a avaliação de que, no Brasil, a política de refúgio está sendo orientada para a proteção dos sujeitos que demandam esta proteção. Não se fala, aqui, de movimentos de contenção de fluxos ou de restrição de solicitações, mas sim da implementação de estruturas efetivas, de respostas adequadas e de soluções dura-

[17] É o caso, por exemplo, da Cáritas-SP e Cáritas-RJ, bem como a Associação Antônio Vieira/ASAV-RS.

[18] Em junho, por exemplo, o Conare promoveu uma reunião com as Cátedras Sérgio Vieira de Mello para dialogar sobre o Plano Nacional para o Refúgio, como antecipado.

[19] Este plano ainda está em construção, e propõe-se a criar ações voltadas para a integração dos refugiados no país.

douras para o contexto dos refugiados e, em um nível mais amplo, dos solicitantes de refúgio. Portanto, há uma vontade política do Estado de comprometer-se com o regime internacional de refúgio, o que se cristaliza pelas resoluções recentes criadas pelo órgão e pela sua atuação executiva em geral, ainda que possam restar lacunas ou áreas em que sua atuação precisa ser aprimorada.

No mesmo sentido, esse cenário de políticas está em certa medida afinado às "Soluções Integrais, Complementares e Sustentáveis" de Cartagena +30. Em relação aos programas apresentados nesse diálogo internacional, verifica-se:

a. Programa asilo de qualidade: nesse programa está a definição regional ampliada de refugiado recomendada na Declaração de Cartagena e sua incorporação à normativa interna dos países da região. A Lei 9474/97 é reconhecida por ter incorporado essa definição, em que pese na prática o Conare interprete a aplicação do conceito ampliado de condições objetivas ao fundado temor de perseguição[20], busca respostas de acolhida e permanência à solicitantes de refúgio, a partir de diálogo e política interministerial. É possível constatar pelas citadas resoluções e cooperação com o CNIg. Esse programa também visa o estabelecimento de sistemas de registro e banco de dados eletrônicos para facilitar o registro sistemático de dados, compilação de informações e acesso autorizado para um acompanhamento preciso dos casos e sistematização de estatísticas, bem como o fortalecer o sistema de informação de país de origem, com agentes especializados e um programa de formação contínua de oficiais de elegibilidade para a utilização das informações em suas fundamentações. O Brasil ainda não dispõe de um sistema eficiente de informações, seja em relação à refugiados, como também à imigrantes, contudo, nesse ano a Secretaria Nacional de Justiça lançou metas para o Plano Nacional de Refugiados, que visam a inclusão de ações de fortalecimento do Conare e agilização dos procedimentos de solicitação de refúgio, baseadas na melhoria de informações, ampliação de servidores para a função de oficiais de elegibilidade, com programas de participação voluntária. No programa qualidade do asilo, também estão inseridas as necessidades de reforço do enfoque diferenciado em idade, gênero e diversidade, tanto nos procedimentos para determinar a condição de refugiado, como nas decisões sobre os pedidos de reunião familiar, conforme o caso. Nesse contexto, a agenda brasileira está desafiada à observar esses processos específicos, embora já tenha consolidado o direito de reunião familiar ao refugiado.

b. Em relação à integração local: Estão definidas a facilitação da mudança do status migratório dos refugiados, de residentes temporários a residentes permanentes, e dos processos de naturalização, quando assim solicitado, por meio de procedimentos ágeis, acessíveis e de baixo custo; o fomento de projetos de geração de renda ou meios de vida, bem como de "programas de capacitação profissional e

[20] Sobre isto, vide REDIN; MINCHOLA, 2013.

vocacional, e a participação ativa do setor público e privado na geração de empregos para os refugiados, por exemplo, através (sic) de programas de responsabilidade social de empresas, o acesso a projetos produtivos, ao microcrédito, aos programas sociais estatais e ao crédito bancário." (DECLARAÇÃO E PLANO DE AÇÃO DO BRASIL, 2014). Nesse aspecto, o Conare instituiu em 2003 a Resolução Normativa 10 e em 2010 o CNIg instituiu a Resolução 91, somada à Resolução 06 de 1997, que regulam sobre permanência definitiva de refugiados no Brasil. Além disso, tanto imigrantes como refugiados dispõem da possibilidade de registro no CadÚnico, que dá acesso aos programas sociais do Ministério de Desenvolvimento Social. (MINISTÉRIO DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL)

c. Programa de "Reassentamento Solidário": instituído no Brasil pela Resolução Normativa n. 14 de 2011 do Conare, o programa está estruturado de forma tripartite, com a participação do Governo do Brasil, do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) e das organizações da sociedade civil implementadoras do programa. O reassentamento tem como objetivo a proteção do refugiado em um terceiro país, como a única solução segura e viável.

d. Programa "Mobilidade Laboral", como uma ampliação do Reassentamento Solidário e Fronteiras Solidárias: "a consulta subregional do MERCOSUL discutiu a possibilidade de que os refugiados possam beneficiar-se das alternativas migratórias existentes nos marcos normativos regionais de integração, convertendo-se assim em um mecanismo inovador de cooperação e solidariedade regional." (DECLARAÇÃO E PLANO DE AÇÃO DO BRASIL, 2014) Esse programa visa a facilitação do "livre trânsito de refugiados a terceiros países onde possam ter acesso a emprego remunerado e conseguir a autosuficiência econômica". Ainda em dezembro de 2014, o Conare instituiu o programa pela Resolução Normativa 19, que "dispõe sobre o projeto de migração regional e inserção sócio econômica de refugiados" e visa estender os benefícios do Acordo de Residência do Mercosul aos refugiados nacionais dos países do acordo, nos termos já comentados.

Além disso, o Ministério da Justiça já se manifestou sobre a importância do fortalecimento da emissão de vistos em acordos bilaterais, multilaterais e de cooperação para coibir o tráfico de pessoas e o crime organizado em relação às pessoas que processo de mobilidade internacional de pessoas (EBC, 2015). De outro lado, esse fortalecimento desafogaria o instituto do refúgio, pela redução do número de solicitações, que tem sido o instrumento de acesso ao país.

CONCLUSÃO

A agenda política internacional relativa aos refugiados está diretamente relacionada com o comprometimento político do Estado com o instituto do refúgio. São variadas as respostas no cenário internacional diante do grande fluxo de refugiados ao longo das

últimas décadas, passando desde a restrição com a vulneração do instituto de refúgio até a ampliação representada pelo Processo de Cartagena.

O Processo de Cartagena consolidou a sensibilidade de diálogo e ações da política internacional com a imigração forçada em suas variadas facetas e peculiaridades regionais e tem, ao longo dos seus 30 anos, representado um norte e uma orientação voltada à proteção internacional da pessoa vulnerável por deslocamento forçado em nível das Américas.

O Brasil, nesse contexto, tem sido referência no sentido de incorporar os padrões Cartagena na questão da imigração forçada e em considerar a questão da mobilidade humana internacional como uma agenda exclusivamente de direitos humanos. Apesar de uma legislação de estrangeiros restritiva, o CNIg tem cooperado no sentido de dar respostas às limitações jurídicas de atuação do Conare diante de solicitantes de refúgio que não se enquadram no entendimento tradicional do conceito de refugiado.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACNUR. (2007). **Protegendo Refugiados no Brasil e no Mundo.** Disponível em: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/Publicacoes/2014/Protegendo_refugiados_no_Brasil_e_no_mundo_2014.pdf?view=1>. Acesso em: jun. 2015.

_____. (2014). **Refúgio no Brasil. Uma análise Estatística**. Janeiro de 2010 a outubro de 2014. Disponível em: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/portugues/Estatisticas/Refugio_no_Brasil_2010_2014>. Acesso em: jul. 2015.

_____. 2015. **Tendencias Globales en 2014**: Desplazamiento Forzado en 2014. Acnur,.

ANIMAL POLITICO. 2015. **Refugiados centroamericanos en México, otro drama invisibilizado.** 20 jun. 2015. Disponível em: <http://www.animalpolitico.com/blogueros-el--blog-de-msf/2015/06/20/refugiados-centroamericanos-en-mexico-otro-drama-invisibilizado/>. Acesso em: jul. 2015.

BARICHELLO, Stefania Eugenia Francesca. (2009). ***Direito Internacional dos Refugiados na América Latina: o Plano de Ação do México e o Vaticínio de Hannah Arendt*.** 2009. 127 p. Dissertação de mestrado em Integração Latino-americana. Universidade Federal de Santa Maria.

BRASIL. Justiça Federal (2° Vara Federal de Canoas). (2015). **Ação Ordinária nº 5005409-96.2015.4.04.7112/RS (despacho/decisão).** Canoas, 23 de jul. de 2015. Disponível em: < https://eproc.jfrs.jus.br/eprocV2/controlador.php?acao=acessar_documento_publico&doc=711437675670686461500000000001&evento=711437675670686461500000000001&key=18e03baa22d883c6fa94a5338b4d9c402341bf17c4c0cdbd7b62fdc07194-9e55>. Acesso em: ago. 2015.

CASTLES, Stephen; VAN HEAR, Nicholas. (2011). Root Causes. In: BETTS, Alexander. **Global Migration Governance**. Oxford, Oxford University Press.

BRASIL, **DECLARAÇÃO E PLANO DE AÇÃO DO BRASIL**. Disponível em: < http://www.acnur.org/cartagena30/pt-br/declaracao-e-plano-de-acao-do-brasil/> Acesso em: jul. 2015.

EBC. Agência Brasil. (2015). **Brasil vai ampliar a concessão de vistos haitianos, diz ministro**. 04 jun. 2015. Disponível em: <http://agenciabrasil.ebc.com.br/direitos-humanos/noticia/2015-06/brasil-vai-ampliar-concessao-de-vistos-haitianos-diz-ministro.>. Acessado em: jul. 2015.

FISCHEL DE ANDRADE, José Henrique. (2014). Forced Mirgation in South America. In: FIDDIAN- QASMIYEH, Elena; LOESCHER, Gil; LONG, Katy; SIGONA, Nando. **The Oxford Handbook of Refugee and Forced Migration Studies**. Oxford, Oxford University Press.

_____. (2001). Regionalización y Armonización del Derecho de Refugiados: una perspectiva latino americana". In: ACNUR/IIDH. (Org.). **Derechos Humanos y Refugiados en las Américas: lecturas selecionadas**. San Jose: Instituto Interamericano de Derechos Humanos / Alto Comisionado de la ONU para Refugiados: 75-104.

HANSEN, Randall. (2014). State Controls: Borders, Refugees, and Citizenship. In: FIDDIAN-QASMIYEH, Elena; LOESCHER, Gil; LONG, Katy; SIGONA, Nando. The **Oxford Handbook of Refugee and Forced Migration Studies**. Oxford, Oxford University Press.

IHU (Instituto Humanitas Unisinos). (2015). **Ásia tem 8.000 imigrantes à deriva no mar.** 16 mai. 2015. Disponível em: < http://www.ihu.unisinos.br/noticias/542652-asia--tem-8000-imigrantes-a-deriva-no-mar>. Acesso em: ago. 2015.

JIMÉNEZ, E. (2015). **Detención y deportación de centroamericanos en México es petición de EU.** SIPSE. Cidade do México, 17 jun. 2015. Disponível em: < http://sipse.com/mexico/mexico-detiene-centroamericanos-eu-wola-156967.html>. Acesso em: ago. 2015.

JINKINGS, D. (2010). **Africanos representam 65% dos refugiados no Brasil**. EBC, 25 ago. 2010. Disponível em: <http://memoria.ebc.com.br/agenciabrasil/noticia/2010-08-25/africanos-representam-65-dos-refugiados-no-brasil>. Acesso em: ago. 2015.

JUBILUT, Liliana Lyra. (2007). **O Direito internacional dos refugiados e sua aplicação no ordenamento jurídico brasileiro**. São Paulo, Método.

LOESCHER, Gil; MILNER, James. (2011). UNHCR and the Global Governance of Refugees. In: BETTS, Alexander. **Global Migration Governance**. Oxford, Oxford University Press.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. **Resoluções Normativas do Conare**. Disponível em: <http://www.justica.gov.br/seus-direitos/estrangeiros>. Acesso em: jul 2015.

MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO. **Resoluções Normativas do CNIg.** Disponível em: <http://portal.mte.gov.br/trab_estrang/resolucoes-normativas.htm> Acesso em: jul. 2015.

MOLONEY, A. (2015). **Niños centroamericanos migrantes enfrentan amenazas y muerte tras ser deportados: ONU**. UOL, Reuters. Bogotá: 3 fev. 2015. Disponível em: < http://noticias.terra.com/mundo/latinoamerica/ninos-centroamericanos-migrantes-enfrentan-amenazas-y-muerte-tras-ser-deportados-onu,ef076e5bbd05b410VgnCLD200000b2bf-46d0RCRD.html>. Acesso em: ago. 2015.

MOREIRA, Julia Bertino. (2008). Direitos Humanos e Refugiados no Brasil. Políticas a partir de 1997. **REMHU**, 31:412-421.

NAÇÕES UNIDAS. (2015). '**América Latina é exemplo de solidariedade com pessoas que fogem da violência e da perseguição', afirma chefe do ACNUR**. 20 abr. 2015. Disponível em: < http://nacoesunidas.org/america-latina-e-exemplo-de-solidariedade-com-pessoas-que-fogem-da-violencia-e-da-perseguicao-afirma-chefe-do-acnur/>. Acesso em: ago. 2015.

_____. **Convenção Internacional sobre a Proteção de Todos os Trabalhadores Migrantes e Membros de suas Famílias. Adopted by General Assembly resolution 45/158 of 18 December 1990**. Disponível em: <http://www2.ohchr.org/english/>. Acesso em: jun. 2014.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA AS MIGRAÇÕES. **Dados do SINCRE sobre Haitianos no Brasil de 2010 a 2014**. Disponível em< http://www.brasil.iom.int/>Acesso em: jul. 2015.

REDIN, Giuliana; MINCHOLA, Luís Augusto Bittencourt. (2013). Proteção dos Refugiados na Declaração de Cartagena de 1984: Uma análise a partir do caso dos haitianos no Brasil. **Revista de Estudos Internacionais (REI),** 4(1): 30-45.

REED-HURTADO, Michael. (2013). **The Cartagena Declaration on Refugees and the Protection of People Fleeing Armed Conflict and Other Situations of Violence in Latin America**. Genebra, Division of International Protection UNHCR.

REIS, Rossana Rocha. (2004). Soberania, Direitos Humanos e Migrações Internacionais. **Revista Brasileira de Ciências Sociais,** 19 (55): 149-164.

MONÇÕES
Revista de Relações Internacionais da UFGD
ISSN 2316-8323

OS "BOAT PEOPLE" DO SÉCULO XXI E A ATUAL POLÍTICA BRASILEIRA PARA REFUGIADOS

THE BOAT PEOPLE OF THE TWENTY-FIRST CENTURY AND CURRENT BRAZILIAN POLICY FOR REFUGEES.

Rodrigo Stumpf Gonzalez
Professor Doutor em Ciência Política da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Professor do Departamento de Ciência Política da UFRGS.

César Augusto S. da Silva
Professor da Faculdade de Direito e Relações Internacionais da UFGD. Doutor em Ciência Política pela UFRGS.

RESUMO

Este trabalho busca evidenciar os limites e problemas da política nacional e internacional do Brasil para refugiados, bem como a conexão com o fenômeno das migrações internacionais, no contexto do crescimento do fenômeno dos migrantes internacionais conhecidos como "boat people". É apresentado o quadro de mudanças da conjuntura internacional das últimas décadas que interferem no modelo brasileiro, destacando-se a situação das migrações internacionais clandestinas no Mediterrâneo no período mais recente. Empregando-se um levantamento bibliográfico nacional e internacional recente, assim como investigação de documentos, procura-se demonstrar resultados parciais em torno dos avanços e deficiências nacionais no que tange ao sistema migratório como um todo.

PALAVRAS CHAVE: Refugiados; Política Brasileira; Boat People;

ABSTRACT

This paper seeks to show the limits and problems of national and international politics from Brazil to refugees as well as the connection to the phenomenon of international migration in the context of international migrant phenomenon of growth known as "boat people". It presented the changes in the international environment framework of decades that affect the Brazilian model, highlighting the situation of international illegal migration in the Mediterranean in recent times. Employing a recent national and international literature, as well as research documents, seek to demonstrate partial results around the national progress and shortcomings with regard to the immigration system as a whole.

KEYWORDS: Refugee; Brazilian Politics; Boat People;

INTRODUÇÃO

Entre o final da década de 1970 e meados de 1990 milhares de pessoas saíram principalmente do Vietnã, mas também de Laos e Camboja, fugindo das consequências do final de um conflito de décadas, no qual foram derrotadas duas potências ocidentais, a França e Estados Unidos da América e deixados à sua própria sorte os antigos aliados locais. A fuga em massa em busca de refúgio pelo mar deu origem ao termo "Boat People" para se referir ao deslocamento maciço destas pessoas (ACNUR, 2015).

A crise humanitária gerou uma grande mobilização internacional, inclusive de intelectuais de diferentes posições ideológicas, levando à defesa de uma intervenção e ao reconhecimento da condição de refugiados aos fugitivos.

A Guerra na Líbia e a desestabilização de outros regimes no norte da África e da região do Sahel, bem como as guerras na Síria e Iraque promoveram uma onda de tentativas de migração internacional em condições precárias, com tentativas de chagar à Europa pelo Mar Mediterrâneo que já custaram milhares de mortos, relembrando episódios como os "Boat People" do Vietnã nos anos 70 (ACNUR, 2000).

Em pouco mais de uma semana no mês de abril de 2015 calcula-se que mais de mil pessoas tenham perdido a vida em tentativas de atravessar o Mediterrâneo na busca por proteção e segurança. Uma grande parte das vítimas não foi encontrada, e os corpos recuperados foram enterrados como indigentes (THE ECONOMIST, 2015).

A primeira resposta da União Europeia foi tentar destruir os barcos com que se faz a travessia, para impedir a chegada dos migrantes, ou intercepta-los ainda no mar, repetindo a prática da Guarda Costeira norte-americana e australiana (ANISTIA INTERNACIONAL, 2013). A atual situação não trouxe a mesma sensibilidade no mundo intelectual (LE MONDE, 2015). Embora os conflitos que têm gerado parte das novas levas de migrantes tenha envolvimento direto das grandes potências ocidentais (EUA e membros da OTAN), não parece haver o mesmo complexo de culpa em relação ao episódio da Indochina, em que estas potências se viram com a responsabilidade de atuar.

Ou seja, as novas crises de deslocamento forçado de refugiados no século XXI e os novos "Boat People" aparecem em uma conjuntura global completamente distinta daquela das décadas de 70 e 80.

Neste contexto, ao longo dos últimos anos o Brasil tentou reaproximar-se do sistema internacional de proteção aos direitos humanos, e seus sucessivos governos nacionais tem se proposto a um papel de protagonista no cenário internacional, inclusive

com a reivindicação de um posto permanente no Conselho de Segurança da ONU. Qual a atual política para refugiados no Brasil e como o país reage a situações de chegada de levas de imigrantes internacionais?

Este trabalho busca discutir os desafios que a conjuntura internacional coloca para o tratamento da questão dos solicitantes de refúgio e dos refugiados dentro dos marcos colocados pela Organização das Nações Unidas e como o Brasil tem atuado neste cenário.

Primeiramente será apresentada uma evolução histórica da concepção de refugiado ao longo do último século. Em seguida será apresentado o quadro de mudanças da conjuntura internacional na última década e meia que interfere neste modelo, destacando-se a situação das migrações internacionais clandestinas no Mediterrâneo no período mais recente. E por fim se apresenta a evolução da política brasileira para refugiados, e como ela interfere na política externa brasileira, assim como seus desafios e suas limitações.

DAS MIGRAÇÕES FORÇADAS AOS REFUGIADOS

A migração de pessoas de um local para outro, mesmo depois que o homem deixou o nomadismo pela fixação na terra não deixaram de ser comuns, por fatores como fugas de guerras, secas ou busca por riquezas e/ou conquistas de outros povos. No entanto, até o fim do século XIX, poucas limitações eram colocadas na decisão de um grupo de pessoas de migrar de um país a outro ou região para outra.

O surgimento do conceito internacional de refugiados e solicitantes de refúgio está relacionado com as migrações forçadas maciças que se iniciaram na primeira metade do século XX, quando grandes organismos internacionais passaram a protegê-los e tentar soluções para seus problemas: o próprio deslocamento forçado, a expulsão de suas terras de origem, a desnacionalização e a perda do sentido de pertencimento (SILVA, 2013).

A Sociedade das Nações, fundada em 1919, no âmbito do final da Primeira Guerra Mundial (1914-1918), ao lado do Comitê Internacional da Cruz Vermelha (CICV) e da Organização Internacional do Trabalho (OIT), foram àquelas organizações que passaram a ajudar e proteger estes grupos, fundando comissariados específicos e instituições que passaram a focar e promover direitos dos refugiados, ainda que seletivamente (KEELY; ELWELL, 1981: 40; HADDAD, 2008, : 108).

Estes grupos determinados, sem sentido de pertencimento e desnacionalizados em massa, eram resultado do esfacelamento do Império Russo, do Turco-Otomano e do Austro-Húngaro, cujos estados nacionais sucessores não os incluíram como cidadãos, no

contexto do final da Primeira Guerra Mundial (LOESCHER, 1993: 34-35; TORPEY, 2005: 161; HADDAD, 2008: 99). Pelo contrário, eram excluídos ou perseguidos sistematicamente com base em novos princípios ou critérios de nacionalidade (HOBSBAWN, 1990: 146), por racismo ou por ideologia política.

As políticas migratórias e de nacionalidade dos Estados parecem sempre estar interligadas em um sistema internacional de Estados que acabou se tornando praticamente único no início do século XX, sobretudo com o colapso dos impérios multinacionais (LOESCHER, 1993: 34; HADDAD, 2008: 101; TORPEY, 2005: 161). Do mesmo modo que chegava ao fim qualquer organização política relevante que não fosse um Estado nacional, de modo a definir quem seriam os nacionais e os estrangeiros, e se os governos teriam interesse em incluir todos no exercício da cidadania.

Os fluxos migratórios forçados mais significativos na primeira metade do século XX, com a ascensão do novo princípio das nacionalidades e a criação de novos Estados, foram os da população judaica, deslocados pelo movimento nazifascista e pelas perseguições em grande parte da Europa (ARENDT, 1989, 1999; EVANS, 2011, 2012), dos russos fugindo da guerra civil e da revolução que criaria a União Soviética (CARR, 1981; ACNUR, 2000; HADDAD, 2008), de espanhóis fugindo da guerra civil (MARRUS, 2002), além de armênios, primeiras vítimas de um verdadeiro holocausto (MERCATELLI, 2015, : 29-35), em fuga do movimento nacionalista turco, sucessor do antigo Império Turco-Otomano (TORPEY, 2005; MARRUS, 2002; HADDAD, 2008).

No período logo após a Primeira Guerra Mundial intensificou-se ao mesmo tempo o controle de passaportes e as migrações coletivas forçadas, caracterizando uma verdadeira “revolução de identidade” no sentido de aumentar a capacidade estatal de reconhecer seus cidadãos, conforme destaca Torpey (2005: 153). Estas restrições legais tornaram-se cada vez maiores, assim como as possibilidades dos indivíduos adquirirem novas nacionalidades pelo único meio da naturalização, dificultando a livre circulação de pessoas pelo mundo.

Isto é, depois de 1919, a passividade de grande parte dos Estados em relação aos grandes movimentos migratórios praticamente desapareceu (MARRUS, 2002). Por toda parte, uma abundante legislação restritiva foi produzida assim como o controle de passaportes, imigração e emigração. O que significava o interesse dos governos nacionais em diminuir o intenso fluxo migratório que vinha desde o final do século XIX, de modo a se proteger utilizando critérios nacionalistas restritos, na análise de Torpey (2005: 153).

Cada Estado nacional era totalmente livre para regulamentar a entrada de estrangeiros em seu território, e nos Estados que receberam o maior fluxo de imigrantes, ou seja, essencialmente os Estados americanos, para os quais se dirigiram a maior parte dos imigrantes europeus. O benefício para o crescimento econômico foi o maior atrativo, tal como na agricultura ou na indústria.

Torpey (2005, : 155) ilustra muito bem este período histórico:

> Durante o período de tempo que antecedeu a Primeira Guerra Mundial, e imediatamente após, a importância crescente da noção de pertencimento à nação dá origem a uma infinidade de técnicas destinadas a gerir as fronteiras burocráticas das nações, tanto enquanto territórios, tanto quanto em termos de pertencimento. Enquanto isso, o número de estados que são definidos de acordo com critérios nacionais aumenta devido ao colapso dos impérios austro húngaro, otomano e russo: então somos testemunhas do crepúsculo dos estados europeus dinásticos e da eliminação de "nações irresponsáveis" do passado, substituído por aquilo que Karl Polanyi chamaria de "nação tipo crustáceo", um gênero particularmente rigoroso na distinção entre "nós" e "os outros" (Tradução nossa)

Ao fim da guerra surgiu um organismo internacional conhecido como Liga das Nações que pretendia organizar e padronizar a política internacional, inclusive a circulação de pessoas pelas comunidades políticas, a expedição e o uso de passaportes, supervisionar o desarmamento militar e garantir os direitos das minorias nacionais em meio aos antigos impérios multinacionais que chegavam ao fim, como narra HUNT (2009: 202). Uma tentativa de aplicar os princípios do liberalismo e da tolerância de John Locke, projetando uma sociedade liberal mundial, na "*construção de uma estrutura institucional liberal para a ordem internacional"*, na crítica de CARR (2001; 40). Uma instituição que caminharia para a utopia e seria punida pelos acontecimentos internacionais dos anos 30 (CARR, 2001: 50).

A Liga das Nações criou comissariados específicos para tratar dos povos que perderam suas nacionalidades ou que não tinham cidadania ou mesmo "*direito a ter direitos*", preteridos enquanto "*refugos da terra*" ou "*náufragos da humanidade*", vítimas de desnacionalizações em massa e fugindo dos conflitos armados intermitentes (ARENDT, 1989; 302).

Neste sentido, a entidade reconhecia que milhões de pessoas estavam fora da proteção legal e normativa de um Estado nacional, precisando de uma garantia externa para o exercício de seus direitos elementares por meio de seu mandato, como lembra Arendt (1989; 308).

O surgimento de grandes populações deslocadas de maneira forçada no contexto das duas grandes guerras mundiais causou grandes problemas para o sistema internacional de Estados que vinha se construindo desde o século XVII. Os refugiados e apátridas eram considerados "descartáveis" e se esperava que a Liga das Nações conseguisse resolver o problema de forma rápida (ARENDT, 1989: 315).

Sem que o problema do tenha sido resolvido de forma satisfatória no entre guerras, estas experiências políticas, cumuladas com os novos deslocamentos maciços da Segunda Guerra Mundial (1939-1945), fizeram a comunidade internacional produzir documentos normativos no início da segunda metade do século XX (Convenção de Genebra de 1951 e o Protocolo Adicional de 1967 da Organização das Nações Unidas) com uma definição específica de quem seria considerado refugiado no mundo contemporâneo.

De todos os pontos de discórdia, o maior desafio das negociações foi definir quem seria considerado refugiado, tendo em vista a influência da Guerra Fria (KEELY; ELWELL, 1981; 47-48). Como a criação de um tratado levaria a obrigações legais, do mesmo modo que os Estados queriam limitar as funções do ACNUR, também queriam o mesmo para a definição de refugiados, ou seja, até que ponto os Estados estariam dispostos a assumir responsabilidades e obrigações jurídicas.

A definição geral de refugiado oferecida pela Convenção foi:

> toda pessoa que se encontra fora de seu país de origem e que não pode regressar a ele como consequência de um medo fundado da perseguição por motivos de raça, religião ou nacionalidade, por suas opiniões políticas ou por pertencer a um grupo social (artigo 1º, A, B, C).

Esse conceito restringia-se a pessoas que haviam se convertido em refugiados como resultado dos acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951, isto é, no contexto do problema europeu da Primeira e da Segunda Guerra Mundial. Os Estados nacionais também podiam estabelecer declarações limitando as obrigações quanto aos refugiados europeus, de modo a não produzir tensões entre eles (PREÂMBULO DA CONVENÇÃO).

A Convenção também definiu todos os tipos de pessoas que não seriam consideradas refugiadas (as chamadas cláusulas de exclusão), tais como aqueles que cometeram crimes contra a paz, de guerra, contra a humanidade, ou que já tinham a proteção de outro organismo da ONU. Tais cláusulas estavam postas no sentido de que os fugitivos da justiça comum ou internacional não evitassem processos judiciais recorrendo à proteção internacional prevista no tratado (TRINDADE; RUIZ DE SANTIAGO, 2004; 268).

Um conceito adotado internacionalmente que foi fundado em cinco elementos principais: o bem fundado temor de perseguição; o fato de que se encontra fora de seu país de origem ou habitual residência (extraterritorialidade); a perseguição motivada por raça, religião, nacionalidade, opinião política ou grupo social; a necessidade de proteção; além do merecimento desta proteção (artigo 1º da Convenção de Genebra de 1951 da ONU).

Com o fim da Segunda Guerra Mundial, o sistema internacional passou a ter uma organicidade institucional que era inexistente nos séculos anteriores (LOESCHER, 1993). Os estados nacionais, tomados individualmente, assim como por dentro da Organização das Nações Unidas, passaram a ter como um de seus focos de atuação resolver o problema do deslocamento forçado de pessoas, tendo em vista o clima de Guerra Fria que se iniciava (LOESCHER, 1993: 15; SHEPHARD, 2012: 326).

Tal como relatado pela Organização dos Estados Americanos (OEA, 1965: 9), as Nações Unidas encararam o problema dos refugiados originalmente como um fenômeno temporário provocado pelas circunstâncias da situação internacional, considerando que se chegaria rapidamente em soluções permanentes, por meio do repatriamento ou do reassentamento.

Conforme OWENS (2011: 137), no entanto, os refugiados revelavam os limites assumidos entre quem seriam “homens” e “cidadãos” no sistema internacional de Estados nacionais, e o conceito detalhado e aceito de direitos humanos. A função das organizações internacionais seria então administrar populações refugiadas de um modo que não prejudicasse radicalmente a estrutura do sistema internacional que os Estados nacionais haviam criado (OWENS, 2011).

Os refugiados e os deslocados de guerra estavam espalhados pelo mundo europeu e, assim, aquela instituição internacional e seus principais atores (Estados Unidos e os vencedores da guerra) organizaram a repatriação e a ajuda aos sobreviventes, ao lado de organizações de caráter humanitário. A Administração das Nações Unidas para o Auxílio e o Restabelecimento (UNRRA) operaram até meados de 1947 e, juntamente com organizações voluntárias, conseguiram repatriar em torno de sete milhões de pessoas, dentre refugiados, deslocados internos e deslocados de guerra (ACNUR, 2000: 14; HADDAD, 2008: 131-132).

Entretanto, com determinada pressão dos países da Europa do Leste, os norte-americanos começaram a forçar para que se criasse uma nova organização para os refugiados; e desta vez com a orientação de conceder ao indivíduo o direito de optar se

deveria voltar ao seu país de origem, ou seja, com o direito de ser ouvido e de escolher seu destino, visto que este desejo foi muitas vezes ignorado pelos organismos anteriores (ACNUR, 2000; 15).

O número de deslocamentos forçados não diminuiu com o fim da Segunda Guerra, ainda que muitos daqueles que trabalhavam com ajuda humanitária imaginassem que o problema estava sendo resolvido (SHEPHARD, 2012; 484). Ao contrário, o número aumentou com as novas crises sucessivas no interior e entre Estados. Depois de um tênue período de estabilização do continente europeu, guerras civis, como na Grécia, ou o nascimento do Estado de Israel, no Oriente Médio, assim como o deslocamento maciço dos chineses em função de sua revolução social (ACNUR, 2000; 16; ZOLBERG, SUHRKE, AGUAYO, 1989; 228), geraram-se novos fluxos de refugiados. Assim, houve mais uma tentativa de criação de uma organização que regulasse o problema de forma completa.

A INSTITUCIONALIZAÇÃO DA QUESTÃO E O ACNUR

Então, uma nova entidade denominada Organização Internacional dos Refugiados (OIR) foi criada em dezembro de 1946, enquanto uma organização especializada temporária, a primeira grande agência internacional criada pela ONU, com sede em Genebra, na Suíça, sem representação da União Soviética, transferiu a ela as atribuições e as finanças da UNRRA e da CIR (ACNUR, 2000; 17; DE AVILA, 1964; 344).

Ainda que o trabalho da OIR estivesse mais direcionado aos refugiados europeus, foi desbravadora no sentido da abordagem da totalidade das facetas das questões dos refugiados em ações diretas para seu transporte: a identificação, o registro, a classificação, a proteção legal, a repatriação e, quando necessário, o reassentamento em um terceiro país, particularmente pela necessidade de diferenciá-los dos criminosos de guerra (ACNUR, 2000; 17; OEA, 1965; 12; RUIZ DE SANTIAGO, 1990; 93).

E as atividades da OIR não se limitaram à mobilidade dos refugiados, pois também iniciaram missões adjuntas como a formação profissional destas pessoas. Até 1º de setembro de 1947 haviam matriculado mais de 30 mil refugiados da Alemanha, Áustria e Itália em estabelecimentos de ensino e formação profissional (DE AVILA, 1964; 345).

Contando com apenas 18 membros de um total de 54 países componentes das Nações Unidas, a OIR se tornou na prática um instrumento político das potências ocidentais. Especialmente dos Estados Unidos da América, cuja contribuição financeira cobria mais da metade de sua verba operacional, o que era o “segredo do sucesso” da instituição (SHEPHARD, 2012; 406).

Sem representação da União Soviética e de seus aliados, a objetividade do organismo era maior, conseguindo uma unidade extraordinária, cujas políticas eram ditadas mais pelas necessidades dos refugiados (SHEPHARD, 2012; 406). No contexto da Guerra Fria, a legislação autorizando o orçamento da OIR foi aprovada no Senado dos Estados Unidos sob o signo da "Doutrina Truman", de contenção e dissuasão da expansão soviética (SHEPHARD, 2012; 321-322).

Durante seu tempo de vida, esta agência reassentou mais de um milhão de pessoas dentre refugiados e deslocados internos, em mais de 40 países. Sendo a maioria fora da Europa, além de mais de 70 mil que foram auxiliados a retornar para sua região de origem, completando o trabalho da UNRRA (ANDRADE, 1996; 175; MARRUS, 2002; 447). Conforme SUHRKE (1998; 404), os Estados Unidos lideraram o processo de recebimento de reassentados (31,7%), seguidos pela Austrália (17,5%), Israel (12,7%), Canadá (11,9%), Inglaterra (8,3%), ficando os países da América Latina com 6,5% do total de deslocados internos e refugiados.

Estima-se que, daqueles que de uma maneira ou outra receberam assistência da OIR, mais de 100 mil eram de origem polonesa, mais de 90 mil oriundos dos países bálticos (Estônia, Letônia e Lituânia), cerca de 60 mil eram ucranianos e mais de 20 mil eram iugoslavos.

Tendo aprendido com os erros cometidos pela UNRRA, a instituição assegurou sua independência em relação aos militares, negociando diretamente com autoridades zonais da Alemanha e com os governos ao redor do mundo. Trabalhando estritamente com 60 agências voluntárias de ajuda humanitária de vários países, gastou cerca de $450 milhões de dólares (uma quantia extremamente elevada para a época), mas manteve boa reputação de eficiência e integridade, analisam SHEPHARD (2012; 407) e MARRUS (2002; 472).

Por outro lado, ainda que tivesse como principal função a repatriação, os critérios utilizados para determinar quem seria considerado refugiado eram tão restritos que dificultou demasiadamente a assistência, conseguindo auxiliar menos do que 6% do total de refugiados e deslocados de guerra (ANDRADE, 1996; 175; CHIMNI, 2004; 57).

Desta forma, trabalhando com critérios restritos, aquela organização não conseguiu alcançar todos os seus objetivos em torno da repatriação e de ajuda a todos os refugiados e deslocados de guerra. Mesmo porque, como frisa Shephard (2012; 406), o limitado número de países que participava da organização comprometia seu orçamento, além de ter nascido sob a disputa ideológica entre Oriente e Ocidente, de modo a distinguir quem seriam considerados refugiados, distintos dos criminosos de guerra que procuravam fugir de punições e represálias.

Pelas negociações que resultaram na criação do ACNUR e da Convenção de Genebra, a resolução do problema dos refugiados, no longo prazo, seria feita por três caminhos. Ou seja, a repatriação voluntária, a integração no local do país de refúgio ou o estabelecimento em um terceiro país, a política de reassentamento. Ou seja, as soluções duradouras apregoadas mais tarde pela comunidade internacional.

As negociações sobre o estabelecimento desta Convenção ocorreram juntas com os acordos para a criação do ACNUR, desenvolvidas no ambiente do Comitê Econômico e Social (ECOSOC) e na Assembleia Geral (KEELY; ELWELL, 1981; 48). A Convenção sobre Refugiados foi adotada em 1951 através da Conferência de Plenipotenciários sobre o Estatuto dos Refugiados e dos Apátridas em Genebra, e entrou em vigor em 1954.

O ACNUR nasceu com várias limitações financeiras e de recursos humanos, assim como em termos de mandato, tendo em vista o contexto de Guerra Fria e os interesses específicos dos países ocidentais de que tal órgão não constituísse uma ameaça à soberania dos Estados (KEELY; ELWELL, 1981; SHEPHARD, 2012).

A nova organização nasceu com o mandato limitado de três anos, mas que com as grandes e complexas funções acabaria tornando-se permanente (ZOLBERG; SUHRKE; AGUAYO, 1989; 23-24). Ao longo do tempo, o ACNUR foi se ocupando cada vez mais de grupos de pessoas deslocadas que não se encontravam enquadradas nos requisitos formais da definição exposta na Convenção de 1951, demonstrando determinado grau de flexibilidade (KEELY; ELWELL, 1981: 49).

A Convenção de 1951 focou o refugiado como aquele que sofre alguma perseguição ou tem fundados temores desta perseguição, ou sendo apátrida, está fora de sua moradia habitual ou por motivações fundamentadas não quer retornar, combinando fatores objetivos e subjetivos quanto à definição (GOODWIN-GILL, 1983; 25). Como afirma DUMMET (2004; 44), ela não reconhecia como refugiado aquele que migrasse por outras circunstâncias tais como fome, miséria, desastres naturais ou outras causas que impedissem que ele e sua família tivessem uma vida digna.

Ainda assim, durante grande parte deste período, os governos ocidentais limitaram o compartilhamento de responsabilidades na eficácia dos regimes internacionais de proteção aos refugiados. Estes governos colaboraram abertamente para uma indefinição dos custos financeiros e dos programas de reassentamento de refugiados, colaborando somente de forma pontual e ocasional, e dentro da lógica dos interesses nacionais no contexto da bipolaridade (LOESCHER, 1999: 237). Com a condição bipolar do sistema internacional até o início dos anos 90, as potências evitaram uma atuação incisiva nesta

área, a fim de se resguardar de atritos diretos, inicialmente diplomáticos, que poderia rapidamente se transformar em conflitos bélicos (LOESCHER, 1999: 238).

O receio que impediu a eficácia plena do regime internacional de refugiados no contexto bipolar originou-se no fato de que as potências hegemônicas, assim como seus aliados, capazes de estabelecer punições aos países infratores seriam exatamente àqueles maiores responsáveis pela criação de fluxos maciços de refugiados (LOESCHER, 1999).

Entretanto, durante a década de 60 e 70, a Europa assistiu as atenções e os esforços humanitários dos organismos internacionais a respeito do tema dos refugiados se moverem para África e Ásia, visto os problemas da situação de novos refugiados que irromperam naqueles continentes (HADDAD, 2008; MILNER, 2009).

Os contínuos processos políticos de descolonização e de formatação de novos estados africanos e asiáticos, ao longo dos anos 60 e 70, ampliaram definitivamente a questão dos refugiados para fora da Europa. Portanto, transformando uma questão continental em um problema mundial, o que exigia maiores responsabilidades e maiores gastos econômicos para solucionar os problemas dos deslocamentos forçados, ampliando as operações do ACNUR (BETTS; LOESCHER e MILNER, 2008: 21-25).

OS REFUGIADOS NO SÉCULO XXI

O problema do deslocamento forçado de refugiados apareceu com o enrijecimento de fronteiras no início do século XX, sendo catapultado pela Primeira Guerra Mundial. Após o segundo conflito global passa a ser tratado de forma mais organizada, como uma questão de direito internacional, com a criação de uma agência específica da ONU, tendo em vista a multiplicação de refugiados. Ou seja, de um problema europeu se transformou rapidamente em um problema mundial.

Após o fim da Guerra Fria (1947-1991) houve um breve período de otimismo (saudado por Francis Fukuyama como “fim da história”), em que havia a expectativa de que as guerras civis e regionais de baixa intensidade promovidas indiretamente pela disputa entre os blocos de poder capitalista e socialista dariam lugar à um período de paz, prosperidade e desenvolvimento econômico.

Este período foi extremamente curto e ambíguo. No lugar da paz duradoura vieram guerras civis provocadas pelo recrudescimento de disputas étnicas e religiosas. E, sobretudo, após os ataques de 11 de setembro a resposta armada tanto dos Estados Unidos como de seus aliados propunha-se a deter na fonte os grupos envolvidos com os ataques terroristas, conhecida como “Doutrina Bush”, enquanto guerra preventiva.

Com isso iniciou-se uma segunda guerra do Iraque e mais uma guerra no Afeganistão (só que desta vez as tropas americanas estavam contra os talibãs, e não dando apoio a eles, como ocorrido duas décadas antes – no contexto do conflito pela ocupação soviética).

A sequência de atentados terroristas nos Estados Unidos, em Madrid e Londres, no início do século XXI, acabou por tornar a chegada de imigrantes internacionais e de solicitantes de refúgio como sendo vista enquanto uma potencial ameaça terrorista cada vez maior à segurança dos Estados centrais do sistema internacional. O que remonta uma preocupação que se encontrava na origem da política para refugiados da primeira metade do século XX: o controle migratório seletivo, visível e rigoroso (HADDAD, 2008: 195).

Pelo menos, desde 2001, as fronteiras nacionais de países europeus e da América do Norte voltaram-se para o fechamento de fluxos migratórios, muitas vezes utilizando políticas de detenção, interdição e limitação de direitos de imigrantes e de refugiados, produzindo centenas de centros de detenção nas fronteiras (BETTS; LOESCHER; MILNER, 2008: 22). Assim como alguns estados do hemisfério sul vem usando a linguagem securitária dos estados do hemisfério norte para justificar restrições e limitações aos solicitantes de refúgio (BETTS; LOESCHER e MILNER, 2008; 124).

Como ressalta Hathaway (2007: 57), os estados nacionais do hemisfério norte começaram a adotar procedimentos sumários de exclusão e de detenção de imigrantes e refugiados nas fronteiras e nas águas internacionais. Neste sentido, Betts (2010: 212) comenta que as imagens de imigrantes em dificuldades têm sido cada vez mais evidentes na imprensa nacional e internacional, colocando o assunto no centro do debate da agenda política mundial.

Conforme Benhabib (2012: 03), as políticas para refugiados tornaram-se um verdadeiro palco de alguns dos mais intensos confrontos globais distributivos e também "racializados" do planeta. Mesmo dentro da União Europeia (UE), o estabelecimento de campos de trânsito para o processamento de refugiados fora das fronteiras da União Europeia, tais como para capturar refugiados e imigrantes indocumentados antes que eles alcancem solo europeu, foram políticas defendidas pelas autoridades do Reino Unido e da Dinamarca e estão atualmente em operação nos territórios mantidos pela Espanha no Norte da África e em campos de trânsito na Líbia (BENHABIB, 2012).

Assim, no Mar Mediterrâneo, no norte da África, no Oriente Médio, no Sudeste da Ásia, na fronteira entre Estados Unidos e México ou na península balcânica, as imagens de afogamentos no mar, de abusos físicos ou de detenções em condições precárias, reforçam a opinião pública da extrema vulnerabilidade de imigrantes sem documentos e

de solicitantes de refúgio durante seus deslocamentos, enquanto parte da dinâmica dos atuais fluxos migratórios (BETTS, 2010: 212)

Os refugiados e imigrantes passaram a ser vistos como potenciais ameaças aos países receptores (BENHABIB, 2012; BETTS; LOESCHER; MILNER, 2008). Nesse sentido, a ideia de controle, de prevenção, de classificação e contenção dos chamados "indesejáveis" vem se disseminando entre os países centrais do sistema internacional. Países que têm fornecido uma resposta negativa aos imigrantes, por meio de aprovação de legislações e diretivas fronteiriças cada vez mais restritas, estabelecendo sistemas extremamente burocráticos de controle contra imigrantes, como analisam Torpey (2005;196) e Goodwin-Gill (2001: 14-16).

Os governos sistematicamente tomam medidas extremas para repelir solicitantes de refúgio encontrados em alto-mar ou próximos de seu território nacional. Conforme Hathaway (2007: 56), há uma crescente crença por parte de governos dos Estados de que, quando a detenção ou impedimento de entrada acontece fora ou próximo de seu território, estes Estados encontram-se imunes à responsabilidade legal internacional, aumentando suas práticas por segurança e policiamento nos mares, portos e aeroportos para impedir a entrada de solicitantes.

Intensificam-se os requisitos para concessão de vistos, estabelecem multas para companhias aéreas e de navegação que transportam viajantes clandestinos, procuram interditar embarcações ainda em alto-mar e praticam controles prévios de passageiros antes dos embarques, buscando o controle migratório ostensivo analisado por Torpey (2005). Isto é, tomam medidas e providências restritivas de modo a tornar mais difícil aos solicitantes conseguir chegar ao território nacional dos Estados para pedir auxílio e segurança.

Nos últimos anos, conforme a Anistia Internacional (2013: 22), embarcações carregadas de africanos vêm chegando ao litoral da Itália, sendo repelidos pela guarda costeira daquele país, sem que pudessem solicitar refúgio ou pedir auxílio, ou ainda acontecendo operações de resgate precárias. E as autoridades marítimas da Austrália continuam e continuaram a interceptar barcos de refugiados ou imigrantes em pleno alto-mar, assim como a Guarda Costeira dos Estados Unidos defende tal prática:

> Interceptar os migrantes em alto-mar permite que eles possam ser rapidamente devolvidos aos seus países de origem sem o custoso processo que seria necessário caso conseguissem chegar aos Estados Unidos (ANISTIA INTERNACIONAL, 2013: 22-23).

No entanto, conforme ressaltam Dummett (2004: 48) e Crowley (2005: 9) é um mito o discurso de que refugiados querem "invadir" os países mais ricos do sistema internacional. Os Estados que mais têm recebido refugiados e solicitantes de refúgio no mundo são exatamente aqueles do hemisfério sul tais como Paquistão, Etiópia, Congo e Tanzânia. Países vizinhos das crises de refugiados, pois o maior desejo destas pessoas é sobreviver, deslocando-se em sua maior parte para os países vizinhos àqueles que produziram as crises de deslocamentos maciços de refugiados.

Uma segunda onda de otimismo desenvolveu-se quando se desenvolveram ondas de protesto contra os governos autocráticos do norte da África e do Oriente Médio. O conjunto de mobilizações foi tratado pela imprensa internacional como "Primavera Árabe", enquanto uma alusão de semelhança às motivações da "Primavera de Praga" de 1968, e a suposição de que o resultado final seria uma democratização dos regimes políticos da região.

Os movimentos anti-sistêmicos foram apoiados de maneira mais ou menos explícita pelos Estados Unidos e pela União Européia, membros da OTAN (Organização do Atlântico Norte). Em alguns casos, como a Líbia, com participação direta no envio de aviões para derrotar as tropas leais ao líder Muhanmar Kadhafi. Em outros casos, como na guerra civil da Síria, outrora país acolhedor de refugiados, a intervenção foi mais modesta ou dissimulada, tendo em vista questões geopolíticas.

Passados alguns anos o resultado destes conflitos é a desestabilização política de uma grande área que envolve quase metade do continente africano e partes do Oriente Médio. Não apenas não foi destruído o grupo Al Qaeda, como surgiu um novo inimigo, o Exército Islâmico da Síria e do Iraque (ISIS).

Hoje se mantém guerras civis com disputa pelo domínio do território na Síria, no Iraque, no Yêmen e na Líbia. No Mali, Somália e Nigéria operam grupos radicais islâmicos com grande apelo popular, e capacidade de mobilidade para cometer atentados terroristas, utilizar homens ou mulheres-bombas, ou realizar sequestros contra a população local ou de países vizinhos.

Ou seja, a instabilidade política e econômica regional torna difícil encontrar soluções duradouras tanto para novos conflitos, quanto para conflitos antigos, tais como no Sudão, no Sahara Ocidental ou na Palestina. O que ocasiona a produção de mais e mais refugiados, escapando em massa para locais vizinhos.

Este resultado, a produção de mais grupos de refugiados, ocorre porque muitas pessoas que vivem nestas regiões buscam fugir desesperadamente da guerra, da fome e da

violência dos grupos envolvidos nos conflitos armados. Alguns são acolhidos em campos de refugiados construídos nas fronteiras dos países vizinhos ao conflito, onde recebem alimentação e formas precárias de alojamento na esperança que o conflito seja temporário. O que acaba isolando os refugiados e os impedindo de integrar-se em novas sociedades.

Pois, em geral os governos dos países limítrofes não têm condições estruturais ou interesse de incorporar toda uma leva gigantesca de imigrantes internacionais à sua população. A aceitação dos refugiados em geral é associada à possibilidade de contenção, controle e seletividade, conforme o comunitarismo de Walzer (2002: 65).

Esta solução não é nova, seguindo um modelo que foi usado tanto na Primeira como na Segunda Guerra Mundial por diversos países. Não apenas na Alemanha foram utilizados campos de prisioneiros[1] para isolar os inimigos do regime. O mesmo modelo foi usado nos Estados Unidos da América contra a população de origem japonesa, no período da Segunda Guerra, enquanto estratégia de guerra.

Este modelo de contenção e controle é ineficaz, tanto na proteção dos direitos humanos das vítimas dos deslocamentos forçados, como principalmente devido à manutenção do isolamento das populações.

Muitas pessoas buscam na imigração em direção aos países mais desenvolvidos uma solução de longo prazo para seus problemas sociais e econômicos. Na ausência de condições estruturais para uma migração internacional legalizada, com o status de refugiado, buscam viajar clandestinamente, esperando obter o status legal uma vez que estejam no território do país desejado, tornando-se presas fáceis para os mercadores humanos conhecidos como "coiotes".

Até recentemente este parecia ser um problema sério, principalmente dos Estados Unidos da América, com a contenção e seletividade da migração oriunda do México e da América Central. Já a migração para a Europa, embora tenha sido sempre uma questão política importante, em geral estava centrada no status dos migrantes e no tratamento legal a ser dado para os solicitantes de refúgio.

A ampliação do espaço territorial da União Europeia fez com que a preocupação de migrantes da África, Ásia e América Latina fosse deixada em segundo plano, para centrar-se na mobilidade das populações do Leste Europeu. Os controles fronteiriços pareciam suficientes para dar conta da migração extra-regional.

1 Deve se diferenciar o uso de campos de prisioneiros usados para isolamento à prática posterior desenvolvida em alguns campos por parte do governo nazista, passando a ser campos de extermínio, principalmente, mas não só, contra a população judaica na "solução final".

Este não parece ser mais o caso, hodiernamente. A Europa tem visto crescer, atônita, um grande fluxo migratório clandestino pelo Mar Mediterrâneo nos últimos anos. Somente no primeiro semestre de 2015 registrou-se a maior onda de migração em massa desde a Segunda Guerra Mundial, e com ela, um grande número de mortes nas águas do Mediterrâneo, de pessoas tentando chegar ao espaço europeu. Até o presente momento, pelo menos mil migrantes morreram afogados, em um número 20 vezes superior a todo o ano de 2014. As tentativas de passar as fronteiras terrestres em Ceuta e Melilla, com enfrentamento entre as forças de segurança espanhola e os migrantes oriundos do Marrocos ocupam constantemente o noticiário internacional.

As políticas internacionais para refugiados são baseadas centralmente na hipocrisia dos governos das potências dominantes do sistema internacional. A aceitação de tratados internacionais e de refugiados é limitada a um número pequeno de pessoas, preferencialmente que possam ser integradas culturalmente em suas sociedades, no contexto de diretrizes de seletividade, ajuda mútua e escolhas da comunidade política local de quem são ou não seus residentes, no contexto dos requisitos propostos por Walzer (2003: 65).

E não se culpem os agentes envolvidos no Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados – ACNUR, por não poder resolver os problemas que enfrentam no cotidiano da ajuda à estas pessoas. Não fosse sua ação, e provavelmente os problemas e o número de mortos seriam ainda maiores. No entanto, como mecanismo de enfrentamento das migrações internacionais forçadas, o trabalho humanitário pontual do ACNUR e o conceito de refugiado construído após a Segunda Guerra Mundial estão totalmente defasados, necessitando de urgentes reformas globais.

Os conflitos recentes que se espalham pelo norte da África e Oriente Médio geraram uma nova onda de imigrantes internacionais, que fugindo dos conflitos e da fome, esperam encontrar um local seguro para viver. Grande parte destas pessoas é vítima do tráfico internacional de pessoas e a busca pela condição de refugiado aparece apenas como uma alternativa à imigração clandestina, no momento em que as autoridades dos países europeus detêm os grupos de migrantes em barcos no Mar Mediterrâneo ou em suas fronteiras.

Tabela 1 - Número de refugiados e pedidos pendentes por país de asilo, países selecionados, 2014

Pais de asilo	Refugiados	Pedidos pendentes
Alemanha	200,805	161,863
Brasil	5,952	6,325
China	301,033	409
Equador	54,789	11,583
EUA	263,662	96,106
França	237,985	59,586
Italia	76,263	22,200
Índia	198,665	4,718
Reino Unido	126,055	30,571

FONTE: UNHCR Mid-Year Trends 2014

Conforme pode ser visto na tabela 1, há uma grande disparidade do número de refugiados recebido ou com pedidos pendentes tanto entre os países europeus, como na relação destes com algumas potências emergentes.

Também deve ser levado em conta o grau de defasagem deste número, em casos como o da Itália, principal destino atual dos barcos de imigrantes no Mar Mediterrâneo, calculando-se que o número de novos pedidos de refúgio em 2015 tenha ultrapassado os 100 mil. E mesmo no Brasil, um destino incomum para os refugiados, solicitações pendentes chegaram ao número de 15 mil até meados de 2015.

Diante do impasse nas negociações entre os países europeus sobre a distribuição de quotas para novos refugiados, a questão que se coloca se este não seria o momento oportuno para o Brasil assumir um papel mais relevante e central na questão, tomando uma responsabilidade internacional compatível com a posição estratégica relevante que pretende nos organismos internacionais no contexto de sua política externa, em especial junto à ONU e à OEA.

O PAPEL DO BRASIL NO SISTEMA INTERNACIONAL DE PROTEÇÃO AOS REFUGIADOS – PARTICIPAÇÃO SIMBÓLICA OU IRRELEVÂNCIA?

O Brasil na década de 1990 regressou ao sistema internacional de proteção aos direitos humanos, após um período de governo autoritário em que os militares tentavam isolar a "ingerência externa" que a defesa de direitos humanos poderia representar.

Foram incorporados à nossa legislação os principais tratados internacionais de direitos humanos, tanto no âmbito regional como mundial. O Brasil incorporou-se à Corte Interamericana de Direitos Humanos e ao Tratado de Roma e ao Tribunal Penal Internacional. E teve um papel de protagonismo na II Conferência Internacional de Direitos Humanos de 1993.

Neste raciocínio, no caso da política brasileira para refugiados, a lei 9.474/1997 estabeleceu critérios e procedimentos para a obtenção e cassação do refúgio, direitos e deveres dos refugiados e previu a aplicação das soluções duradouras para refugiados (SILVA, 2013). Assim como tornou as autoridades de fronteira protagonistas para o recebimento de solicitantes de refúgio, e ainda institucionalizou um órgão específico colegiado, interministerial, diretamente ligado ao Ministério da Justiça de modo a decidir o status de refugiado aos solicitantes que chegam ao país, para assim ditar diretrizes políticas para os deslocados, articulada com as autoridades nacionais de fronteira e com os Estados-membros da federação[2].

A instituição política que foi criada pela legislação é o CONARE, de modo a tentar responder ao desafio de estabelecer diretrizes para políticas relacionadas aos refugiados; um organismo coletivo, tripartite, não paritário, com representantes do governo, da sociedade civil e da comunidade internacional[3].

Uma organização com graves problemas estruturais e de recursos humanos desde sua criação por meio da Lei 9.474/97, o Estatuto dos Refugiados, com um acúmulo de 15 mil pedidos de refúgio até meados deste ano. Neste sentido, o governo federal ao reconhecer estes problemas, vem procurando descentralizar o órgão e aumentar a quantidade de funcionários públicos à disposição do organismo, ao buscar criar um Plano Nacional de Refúgio[4].

Além disso, permanece uma grave contradição institucional e legislativa. A Lei 6.815/1980, conhecida como o Estatuto do Estrangeiro, legislação que regula a situação global dos imigrantes internacionais no país, é a legislação ainda vigente, produzida durante o Regime Militar, inspirada no Estado Novo de Getúlio Vargas (SILVA, 2013). É claramente dominada por uma visão ideológica de segurança nacional e de utilitarismo econômico, em que o estrangeiro é visto como potencial perigo de "subversão"; e que

2 Lei 9.474 – de 22 de julho de 1997 – Estatuto dos Refugiados – artigos 17º ao 28º, artigos 38º ao 39º, artigos 4º ao 6º, artigos 40º ao 41º, artigos 42º ao 46º, respectivamente.

3Ministério da Justiça. Secretaria Nacional de Justiça. CONARE – Comitê Nacional para Refugiados, OFÍCIO N.42. 2012. Lei 9.474/1997, artigo 16º.

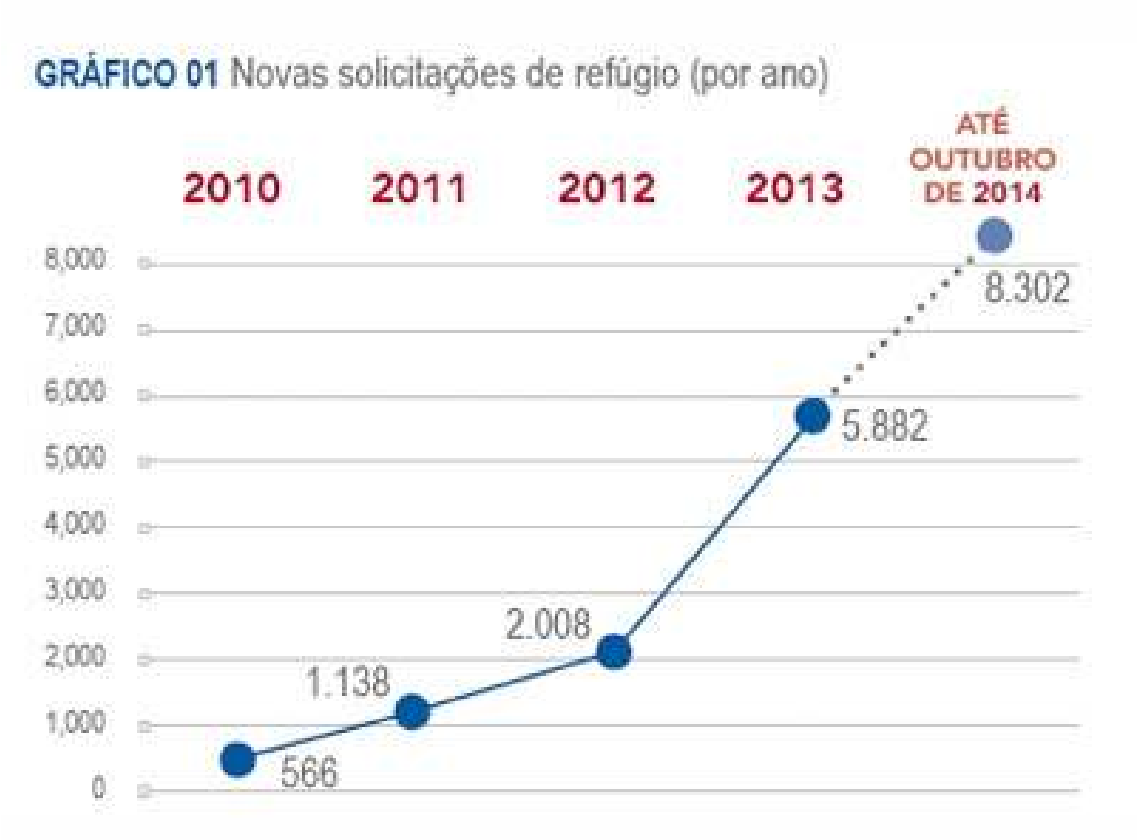
4 Disponível em: http://oestrangeiro.org/2015/06/27/modernizar-e-agilizar/. Acesso em 27/06/2015.

somente é bem-vindo o imigrante que traga complementação econômica ao país (SILVA, 2013). Em outras palavras, com pouca ou nenhuma visão humanitária ou de hospitalidade com o imigrante internacional.

Conforme termo que foi popularizado nos anos 80 para se referir à legislação criada durante o autoritarismo que continuou vigente, tratar-se-ia de um verdadeiro "entulho autoritário". Apenas recentemente começou-se uma discussão mais central de mudança global da legislação no âmbito do Congresso Nacional e do Poder Executivo, após várias tentativas frustradas desde o governo de Fernando Collor de Mello (SILVA, 2013).

O Brasil é um país que foi formado em grande parte por imigrantes – voluntários (europeus, asiáticos) ou forçados (africanos). No entanto, não tem uma política consistente e clara de imigração internacional, não apresentando sequer um processo de integração legislativa com os países limítrofes no que tange à proteção de refugiados. As situações existentes ou são tratadas como casos individuais e pontuais, ou têm soluções ad hoc, como no caso dos imigrantes do Haiti ou de Gana.

Gráfico 1: Novas solicitações de refúgio no Brasil



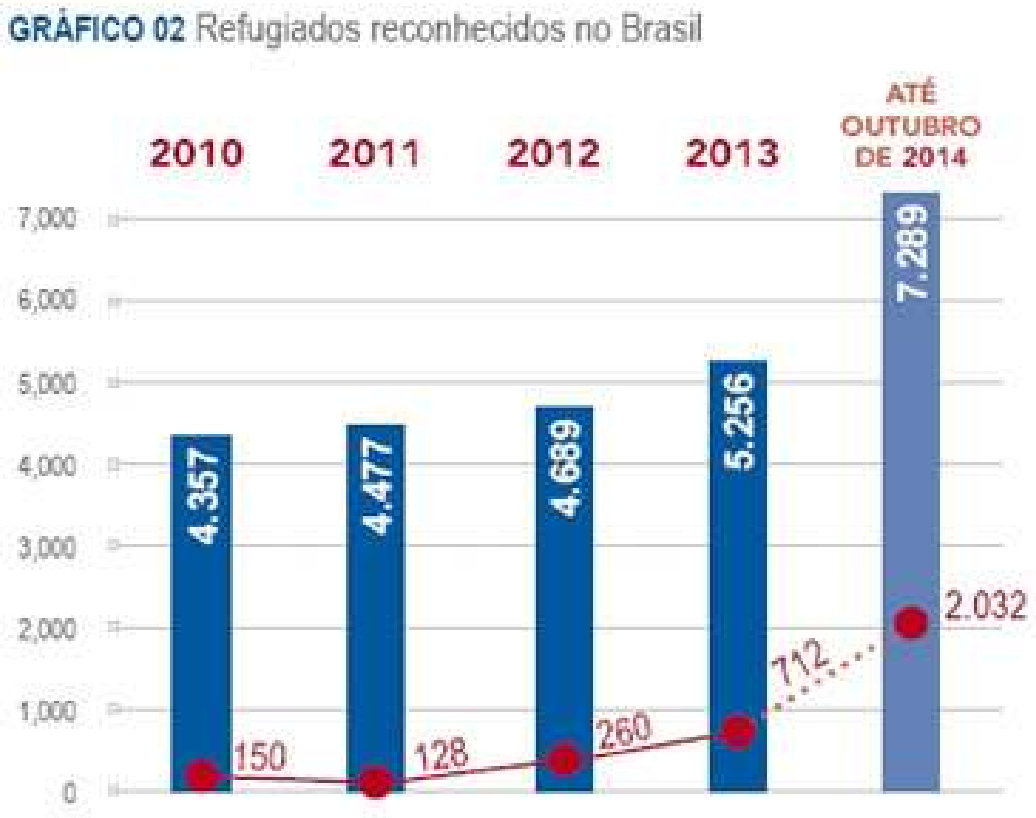
Fonte: ACNUR, 2015.

Quando se verifica o número de refugiados recebido pelo país, em comparação com outros países com mesmo porte em termos de tamanho de população e economia, se verifica relativa defasagem entre o discurso oficial e a ação do governo brasileiro em termos de recebimento e acolhimento de refugiados.

Embora tenha aumentado o número de pedidos de refúgio em um período recente, conforme pode ser visto no Gráfico 1, este número de casos por ano é quase comparável ao que chega à Itália por semana, e não impediu o acúmulo de casos sem que o órgão conseguisse examinar todos os pedidos.

Por outro lado, certo grau de despreparo e de defasagem da estrutura brasileira, em especial, do CONARE e da Polícia Federal, já discutido em SILVA (2013) fica patente ao se verificar o número de novos reconhecimentos ocorrido ano a ano, conforme o gráfico 2.

Gráfico 2: Refugiados reconhecidos no Brasil



Fonte: Dados sobre refúgio no Brasil – ACNUR, 2015.

O perfil dos refugiados traz indicações sobre laços pré-existentes. Por exemplo, dos 7.289 refugiados recebidos até outubro de 2014, 1.524 eram sírios, constituindo-se no principal grupo, o que provavelmente se deve á existência de uma comunidade de origem

síria importante, formada por gerações de imigrantes vindos ao longo dos séculos XIX e XX. Por outro lado, a característica multiétnica e o pluralismo religioso deveriam tornar menos problemática integração de imigrantes vindos da África e do Oriente Médio.

Este é um dos fatores que poderia contribuir para uma iniciativa das autoridades brasileiras, no sentido de compartilhar com os europeus, eventualmente mesmo com apoio financeiro destes, a responsabilidade internacional pela recepção de novos “Boat People”, no contexto de uma colaboração mais consistente e prolongada com o sistema internacional.

Se o Brasil quer ir além da participação simbólica que tem hoje, e fugir do risco da irrelevância, precisa agir conectando suas aspirações no cenário internacional com ações concretas na sua política interna, ou seja, a colaboração com os regimes internacionais de proteção de direitos humanos dos refugiados não pode ficar apenas no campo financeiro com organismos internacionais, desconectado com sua política doméstica (SILVA 2013). Não basta uma declaração simpática do presidente dos Estados Unidos, Barack Obama, para tornar o país uma potência internacional.

Um exemplo de como nossa imagem externa tem outras nuances é posição do Brasil no ranking do “soft power” da Portland Comunications (SOFT POWER 20, 2015), que nos coloca em vigésimo terceiro lugar entre 30 situações avaliadas. Ainda que possam ser discutidos os critérios utilizados, indica que nossa importância internacional não é uma unanimidade.

Além do fortalecimento de seu sistema migratório, dentre as instituições políticas envolvidas com o processo de reconhecimento e de acolhimento aos migrantes e refugiados. Um sistema defasado desde a década de 80, tendo em vista a conjuntura econômica e social daquele período, em que o país mais exportou pessoas do que as recebeu.

CONCLUSÃO

Ao relembrar-se no período recente o centenário da I Guerra Mundial, na conjuntura mundial atual infelizmente há vários termos de comparação com relação a 1914 que tornam o otimismo sobre a evolução da humanidade limitado.

Se por um lado foi derrotado o colonialismo e houve o reconhecimento de direitos das mulheres e a condenação da discriminação em suas várias formas, os conflitos atuais, em guerras declaradas e não declaradas continuam matando tanto ou mais que há um século.

Hoje há mais migrantes e refugiados que no fim do primeiro conflito mundial. No entanto, há mecanismos políticos e jurídicos, ainda que precários, para ajudar estas pessoas, e torná-los integrados em novas sociedades ou novas regiões.

O Brasil mudou bastante ao longo deste período. Atualmente, encontra-se entre as dez maiores economias mundiais, mesmo em um contexto de crise internacional. Ocupa grandes espaços políticos em vários foros e organismos internacionais. Tem as condições objetivas necessárias para exercer um protagonismo global. Mas esta é uma decisão política que tem de ser tomada por nossas autoridades e dirigentes.

No momento, as prioridades governamentais parecem estar atreladas ao ajuste econômico e fiscal, deixando-se a defesa de uma política externa atrelada aos direitos humanos e à condição dos refugiados em segundo plano, ainda que com esforços pontuais e fragmentados.

No entanto, esta é uma conjuntura que pode mudar rapidamente. Se o Brasil realmente quer se qualificar como uma potência mundial deve agir quando é necessário, e não apenas quando lhe é conveniente, de forma seletiva. E para isso a melhoria de seu sistema migratório na infraestrutura e nos recursos humanos, a modernização de sua legislação e uma reorientação de sua política externa, atrelada de forma mais clara e consistente com questões humanitárias, tais como a causa global dos refugiados parece ser evidente.

Esta não é uma tarefa fácil, para um governo que se encontra em situação extremamente fragilizada tanto em termos de apoio popular como parlamentar. A aplicação de recursos para ajudar imigrantes estrangeiros em situação vulnerável pode conflitar com os interesses de uma população mais preocupada com o desemprego e a inflação, dissociando uma questão da outra. Mas seria esta coragem que poderia projetar a imagem de um país com uma liderança que pode ser relevante tanto interna como externamente. Não é hora de escolher os caminhos fáceis, mas de enfrentar os desafios. Ainda que isto pareça pouco provável.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

ACNUR. 2000. **A Situação dos Refugiados no Mundo – cinquenta anos de ação humanitária**. Tradução de Isabel Galvão. Almada/Portugal: Artes Gráficas.

_____. **Mid-Year Trends** *2014*. Geneva: UNHCR.

_____. United Nations High Commissioner for Refugees – Flight from Indochina. In: **State of the World's Refugees, 2000.** Acesso em 18 de maio de 2015.

ANDRADE, José Henrique Fischel de. 1996. **Direito Internacional dos Refugiados – evolução histórica (1921-1952)**. Rio de Janeiro: Renovar.

ANISTIA INTERNACIONAL. 2013. **Informe – O Estado dos Direitos Humanos no Mundo**. Tradução de Galeno Faé de Almeida. Rio de Janeiro: Amnesty Internacional.

ARENDT, Hannah. 1989. **Origens do Totalitarismo**. Tradução de Roberto Raposo. São Paulo: Companhia das Letras.

BETTS. Towards. 2010. "Soft Law" Framework for the Protection of Vulnerable Irregular Migrants". **International Journal of Refugee Law**. 22(2): 209-236.

BETTS, Alexander; LOESCHER, Gill; MILNER, James. 2008. **The United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) – the politics and practice of refugee protection into the twenty-first century.** London/New York: Routledge.

BENHABIB, Seyla. 2012. *O Declínio da Soberania ou a Emergência de Normas Cosmopolitanas? Repensando a Cidadania em Tempos Voláteis.* **Revista Civitas**. 12 (1): 20-46.

CARR, Edward Hallet. 2001. ***Vinte Anos de Crise: 1919-1939. Uma Introdução ao Estudo das Relações Internacionais*.** Tradução de Luiz Alberto Figueiredo Machado. 2ª ed. Brasília: UNB/IPRI/Imprensa Oficial do Estado de São Paulo.

CHIMNI, B.S. 2004. From Resettlement to Involuntary Repatriation: Towards a Critical History of Durable Solutions to Refugee Problems. **Journal Refugee Survey Quartely**. 23(3): 55-73.

CRAWLEY, Heaven. 2005. *Europa – Fortaleza o Refúgio.* **Migraciones Forzadas**, 23: 9-11.

DE ÁVILA, Fernando Bastos. 1964. La Imigración en America Latina. **Revista Interamericana de Ciencias Sociales**. 3: 323-393.

DUMMETT, Michael. 2004. **Sobre Inmigración y Refugiados**. Tradução de Miguel Angel Coll. Madrid: Teorema.

EVANS, Richard J. 2011. **O Terceiro Reich no Poder – o Relato Mais Completo e Fascinante do Regime Nazista Entre 1933-1939**. Tradução de Lúcia Brito. São Paulo: Planeta do Brasil.

GOODWIN – GILL, Guy S. 1983. **The Refugee in International Law.** Oxford: Clarendon Press

HADDAD, Emma. 2008. **The Refugee in International Society: Between Sovereigns.** *Cambridge: University Press.*

HATHAWAY, James C. 1990. A Reconsideration of the Underlying Premise of Refugee Law. **Harvard International Law Journal**. Cambridge, 6:1-43.

_____. 2007. La Falsa Panacea de la Repulsion en Altamar. Tradução de Claudia Lily Cruz. **Migraciones Forzadas**. 26: 56-57.

HOBSBAWN, Eric J. 1990. **Nações e Nacionalismo Desde 1780**. Tradução de Maria Celia Paoli e Anna Maria Quirino. 5.ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

HUNT, Lynn. 2009. **A Invenção dos Direitos Humanos: uma história**. Tradução de Rosaura Eichenberg. São Paulo: Companhia das Letras.

KEELY, C. B. & ELWEEL, : J. 1981. International Migration: Canada and United States. *In: KRITZ, M. M; KEELY, C.B; TOMAS, S.M (orgs).* **Global Trends in Migration: Theory and Research on International Populations Movements**. Center For Migration Studies.

LE MONDE. 2015. Refuggiés:pourquoi 215 n'est pás 1979. **Le Monde**. Paris. Dimanche, 17 mai.

LOESCHER, Gill. 2001. **The UNHCR and World Politics – A Perilous Path**. New York/ Oxford: Oxford University Press.

_____. 1999. Refugees – a global human rights and security crisis. In: DUNNE, Tim; WHEELER, Nicholas J. **Human Rights in Global Politics**. New York: Cambridge University Press, p: 233-258.

_____. 1993. **Beyond Charity. International Cooperation and the Global Refugee Crisis.** New York/Oxford: Oxford University Press.

LOESCHER, Gil; MILNER, James. 2004. Protracted Refugee Situations and State and Regional Insecurity. In: **Conflict, Security and Development**. *4 (1)*: 3-20.

MARRUS, Michael Robert. 2002. **The Unwanted – European Refugees from the First World War Through the Cold War.** Philadelphia: Temple University Press.

MENEZES, Lena Medeiros de. 2007. Movimentos migratórios: resgate necessário nas Relações Internacionais. In: LESSA, Monica Leite; GONÇALVES, Williams da Silva (orgs.). **História das Relações Internacionais – teoria e processos**. Rio de Janeiro: Eduerj.

MERCATELLI, Rose. 2015. Barbárie Encoberta. **Leituras da História**. São Paulo. 83: 28-35.

MILNER, James H. S. 2008. Refugees and the regional dynamics of peacebuilding. **SEMINAR SERIES REFUGEES IN INTERNATIONAL RELATIONS**. Oxford: University of Oxford/ Anais.

OEA. 1965. **Informe sobre Refugiados Políticos en América**. Comision Interamericana del Derechos Humanos. San Jose/CR.

OWENS, Patricia. 2011. Beyond 'Bare Life': Refugees and the 'Right to Have Rights'. BETTS; LOESCHER, Alexander. Gill (orgs.). **Refugees in International Relations**. New York: Oxford University Press, p:133-150.

SHEPHARD, Ben. 2012. **A Longa Estrada para Casa – restabelecendo o cotidiano na Europa devastada pela guerra**. Tradução de Vera Joscelyne. São Paulo: Paz e Terra.

SILVA, César Augusto S. 2013. *Política Brasileira para Refugiados (1998-2012).* Tese de Doutorado em Ciência Política. Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

SOFT POWER 30. **Portland Comunnications**. Disponível em http://softpower30.portland-communications.com/ranking (Acessado em 20 de julho de 2015).

SUHRKE, Astri. 1998. Burden-sharing during Refugee Emergencies: The Logic of Collective versus National Action. **Journal of Refugee Studies** 11(4): 396-415.

THE ECONOMIST. 2015. Europe's boat people. **The Economist** . April 25 mai 1st.

TRINDADE, Antonio Augusto Cançado. RUIZ DE SANTIAGO, Jaime. 2004. **La Nueva Dimensión de Las Necesidades de Protección del Ser Humano En El Inicio del Siglo XXI.** 3ª ed. San José/CR: Impresora Gossestra Internacional.

TORPEY, John. 2005. **L´invention du Passeport: États, citoyenneté et surveillance.** Paris: Bélin.

WALZER, Michael. 2003. *Esferas da Justiça- uma Defesa do Pluralismo e da Igualdade*. Tradução de Jussara Simões. São Paulo: Martins Fontes.

ZOLBERG, Aristide R; SUHRKE, Astri; AGUAYO, Sergio. 1989. *Escape From Violence – conflict and the refugee crisis in the developing world.* New York: Oxford University Press.

MONÇÕES
Revista de Relações Internacionais da UFGD
ISSN 2316-8323

OS DIREITOS TRABALHISTAS DOS REFUGIADOS NO BRASIL: DESAFIOS PARA A APLICAÇÃO DA NORMA MAIS FAVORÁVEL AO INDIVÍDUO NA ERA DA TERCEIRIZAÇÃO

THE LABOR RIGHTS OF REFUGEES IN BRAZIL: CHALLENGES FOR APPLICATION OF MORE FAVOURABLE NORM TO THE INDIVIDUAL IN OUTSOURCING AGE

Danielle Annoni
Titular da Cátedra Sérgio Vieira de Mello pela UFSC.
Professora de Direito Internacional e Direitos Humanos
na Universidade Federal do Paraná.
Doutora em Direito Internacional pela
Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC).

Joanna de Angelis Galdino Silva
Mestre em Direito e Relações Internacionais
pela Universidade Federal de Santa Catarina - PPGD/UFSC.
Pesquisadora do Grupo de Pesquisa Observatório de Direitos Humanos da UFSC.

RESUMO

O presente ensaio visa refletir, a partir da legislação em vigor, sobre a tutela jurídica nacional trabalhista a ser conferida aos imigrantes, em especial ao refugiados, no sentido de tentar desmistificar falsos pressupostos que autorizariam a discriminação laboral e de tratamento aos trabalhadores migrantes, documentados ou não. A metodologia de trabalho baseou-se em pesquisas realizadas por órgãos e organismos oficiais nacionais e estrangeiros, pelos fatos expostos me mídia nacional e ainda pelo posicionamento dos órgãos públicos brasileiros e dos tribunais pátrios. A técnica de pesquisa foi reunir informações diversas, de órgãos governamentais, não governamentais e da sociedade civil, no intuito de expor como a sociedade brasileira percebe e vem tratando o problema. O objetivo central é apontar como as relações de emprego no Brasil permanecem atreladas a mitos e pressupostos discriminatórios e como estes fatores, são os fatores reais de violações de direitos trabalhistas.

PALAVRAS-CHAVE: Migrantes; Refugiados; Direito do Trabalho.

ABSTRAC

This essay aims to reflect, from the legislation, on the national labor legal protection to be afforded

to immigrants, especially the refugees, in order to try and demystify false assumptions that authorize the employment discrimination and equal treatment to migrant workers, documented or not. The methodology was based on surveys conducted by agencies and national and foreign official bodies, the facts exposed at national media and also by the positioning of Brazilian public agencies and national courts. The research technique was to gather several information resources from government agencies, non-governmental and civil society in order to disclose how the Brazilian society perceives and treats the problem. The main objective is to state how the employment relationships in Brazil remain linked to myths and discriminatory assumptions and how these factors, are the real factors of labor rights violations.

KEY-WORDS: migrants, refugees, labor law.

INTRODUÇÃO

Os refugiados podem ser definidos, de forma ampla, pela combinação dos artigos 1º, alínea "c", da Convenção de 1951, Relativa ao Estatuto dos Refugiados; artigos 1 e, 2º do Protocolo de 1967 à Convenção de 1951, artigos 1º e 2º da Convenção da Organização da Unidade Africana de 1969 e ainda pela 3ª conclusão da Declaração de Cartagena de 1984. São, portanto, as pessoas perseguidas ou que temem perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opinião política e que, diante de tais perseguições, não podem retornar ao seu país de origem porque a volta significaria risco para suas vidas. Enquadram-se também na categoria os indivíduos obrigados a deixar seu local habitual de residência devido a uma agressão, ocupação externa, dominação estrangeira, acontecimentos que perturbem gravemente a ordem pública, pela ameaça à sua vida, segurança ou liberdade, pela violência generalizada, agressão estrangeira, conflitos externos e violação maciça de direitos humanos.

Tais pessoas, ao chegarem a um destino que consideram seguro, geralmente estão física e mentalmente fragilizadas e não possuem recursos financeiros para a própria sobrevivência.

Assim, para uma devida integração na nova sociedade, seja de forma transitória (até cessar a perseguição, conflito ou ameaça), seja de forma definitiva (quando tais situações perduram por tempo indeterminado); e para lhes devolver dignidade humana, possibilitando que sustentem a si próprios e às famílias que trouxeram consigo (ou deixaram para trás e pretendem trazer ou enviar dinheiro), é dever do Estado garantir-lhes a oportunidade de trabalhar no Estado de acolhida.

Garantir a estes indivíduos o trabalho e sua devida remuneração, em condições iguais às dos nacionais, sem discriminação, é um propósito e objetivo do Brasil, disposto no artigo 3º, IV da Constituição Federal brasileira. Entretanto, apesar de possuírem os mesmos direitos que os trabalhadores natos ou naturalizados, na prática a situação é diversa.

Casos de violações graves de direitos trabalhistas são reportados pela imprensa e começam a chegar aos tribunais nacionais. O Brasil começa a vivenciar práticas antigas, suportados por migrantes em todo o planeta, de abusos nas condições de imigração, violações de direitos humanos das mais diversas categorias, e como consequência, relações de trabalho degradantes.

O presente ensaio visa refletir, a partir da legislação em vigor, sobre a tutela jurídica nacional trabalhista a ser conferida aos imigrantes, em especial aos refugiados, no sentido de tentar desmistificar falsos pressupostos que autorizariam a discriminação laboral e de tratamento aos trabalhadores migrantes, documentados ou não.

A metodologia de trabalho baseou-se em pesquisas realizadas por órgãos e organismos oficiais nacionais e estrangeiros, pelos fatos expostos me mídia nacional e ainda pelo posicionamento dos órgãos públicos brasileiros e dos tribunais pátrios. A técnica de pesquisa foi reunir informações diversas, de órgãos governamentais, não governamentais e da sociedade civil, no intuito de expor como a sociedade brasileira percebe e vem tratando o problema.

O objetivo central é apontar como as relações de emprego no Brasil permanecem atreladas a mitos e pressupostos discriminatórios e como estes fatores, e não a legislação nacional ou a atuação do poder público e o entendimento dos tribunais, são os fatores de violações de direitos trabalhistas**.**

GARANTIAS TRABALHISTAS DO ESTRANGEIRO NO BRASIL

Ao ingressar em outro país com o objetivo de lá se estabelecer, a maioria dos migrantes espera encontrar iguais ou melhores condições de trabalho comparativamente às de seu Estado de origem. No Brasil, ao menos no plano teórico, os direitos trabalhistas garantidos aos nacionais são os mesmos garantidos aos estrangeiros[1], por força da interpretação conjunta de dois dispositivos, quais sejam, o *caput* do artigo 5º da Constituição brasileira que proíbe toda e qualquer forma de discriminação entre nacionais e estrangeiros residentes no Brasil e o artigo 1º da Convenção 111 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) de 1958, ratificada pelo Brasil em 1965, que prescreve que a não discriminação entre nacionais e estrangeiros não se limita à nacionalidade, sexo, raça e

[1A] nacionalidade do empregado não importa na forma de contratação, devendo esta obedecer aos requisitos legais, condicionados ao trabalho e ao produto final, e não à mão de obra. Nesse sentido há o contrato de trabalho por tempo indeterminado, mantendo duração indefinida ao longo do tempo, sendo o tipo mais comum de contratação, considerando o princípio trabalhista da continuidade da relação de emprego. Como exceção e em determinadas hipóteses tem-se o contrato por prazo determinado, com data certa para o seu fim, como o contrato de experiência ou de temporada, por exemplo. (Art. 443, CLT).

crença, mas abarca as categorias de ocupação, profissão, oportunidade de trabalho e emprego e opinião política.

Assim, não há que se falar em qualquer discriminação nas relações de trabalho entre nacionais e estrangeiros, sendo-lhes ainda permitidos o direito de associação, sindicalização e greve. Mas a realidade é diferente. No que tange aos refugiados, a anotação na Carteira de Trabalho e Previdência Social (CTPS) de quem antes possuía a inscrição de "refugiado", agora faz constar no item observação "com base na Lei nº. 9.474/1997".[2] É uma pequena anotação que provoca grandes efeitos, sobretudo se somada a estereótipos e preconceitos em todas as regiões do país. Este fato, aliado à dificuldade do migrante em se comunicar bem em português e ao total desconhecimento da legislação brasileira, fomenta um resultado terrível: discriminação, violência e impunidade.

Nem sempre, todavia, é a má-fé do empregador que gera a violação aos direitos trabalhistas dos refugiados. O poder público também colabora para ampliar o abismo entre nacionais e estrangeiros no que se refere à garantia de emprego e renda. Isso ocorre por dois motivos, essencialmente: a) a demora nos procedimentos internos do Brasil em reconhecer o status de refugiados e conferir-lhes todos os documentos acreditativos; b) a exigência, em muitas formas de contratação, de documentos exclusivos de nacionais como o certificado de reservista ou comprovantes de participação nas últimas eleições.

A dificuldade e o tempo de espera para a obtenção de referidos documentos, cuja ausência impossibilita a expedição da CTPS, estão dentre os principais motivos para que o refugiado aceite empregos informais e sem qualquer garantia, ficando à mercê dos traficantes de mão de obra, de empregadores de fachada, de trabalho análogo à escravidão, da servidão por dívidas, enfim, das piores e mais degradantes formas de trabalho, incluindo aqui o trabalho infantil e precoce. Neste sentido, os refugiados passam a sofrer da mesma violência imposta aos migrantes não documentados, o que inclui ainda o pagamento de altas "taxas" para agenciadores e traficantes.

O caso mais divulgado da atuação de traficantes de mão de obra no Brasil é o dos imigrantes bolivianos não documentados. Dados de 2013 informam que os bolivianos estão entre os maiores grupos migratórios chegados ao Brasil, com estimativa de 350 mil pessoas, sendo apenas 100 mil documentados. A maioria vem para trabalhar nas

[2] Conforme disposto no portal eletrônico do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), na emissão de CTPS para os refugiados há a seguinte observação: "Cabe ressaltar que a emissão dessa modalidade de CTPS não será feita com o uso da denominação "Refugiado", mas sim com a denominação de "Estrangeiro com base na Lei nº 9.474 de 22/07/1997". Disponível em: < http://portal.mte.gov.br/ctps/estrangeiro.htm>. Acesso em 10 de junho de 2015.

oficinas de costura de brasileiros, chineses e também de bolivianos. No entanto, ao chegarem e efetivamente iniciarem o labor, a realidade que se impõe é das mais cruéis:

> Ao se instalarem em seus locais de trabalho, são cobrados pelo uso das máquinas de costura, despesas de luz, água e aluguel. Sendo assim, recebem salário reduzido e passam a trabalhar para cobrir as tais dívidas, colocando-os em condições similares ao trabalho escravo. Muitos não denunciam essas condições desumanas de trabalho devido ao fato de não disporem de documentação regularizada (SALGADO, 2013, sem página).

A falta de informação aliada ao preconceito gera a violência sistemática e, por fim, a impunidade dos agenciadores e traficantes, uma vez que raras são as vezes em que as denúncias chegam aos órgãos públicos responsáveis pela fiscalização e punição dos responsáveis. Uma medida implementada para reduzir estes casos e, de fato, promover a dignidade humana e social por meio do trabalho, foi a criação da Cooperativa de Empreendedores Bolivianos e Imigrantes em Vestuários e Confecções (COEBIVECO), em 2012.

Outro caso que merece destaque refere-se aos imigrantes árabes que trabalham nas empresas de abate de aves e porcos no sul do Brasil e que lidam com uma técnica especial de corte para exportação dessas carnes para países árabes, especialmente a Arábia Saudita[3]. A imigração começou com vistos de trabalho por prazo determinado. Ao final do contrato, os trabalhadores eram repatriados aos seus Estados de origem. Entretanto, desde 2012 surgiram denúncias de trabalhos em condições extremamente precárias, inclusive análogas às de escravo, e de forma terceirizada, o que não era permitido à época e pelo modelo de contratação.[4]

Em consequência das investigações o Ministério Público do Trabalho do Estado do Paraná – MPT-PR obteve a condenação de empresas[5] nas quais os trabalhadores árabes laboravam de forma precária, sem condições dignas de moradia e higiene, sem o pagamento de horas extras, com jornada de até 15 horas e excluídos da participação nos lucros, e ainda, sem anotação da CTPS, impedindo até mesmo a percepção de benefícios previdenciários.[6]

[3] Conforme a Associação Brasileira das Indústrias Exportadoras de Carnes, "o alimento é considerado Halal (permitido para consumo) quando obtido de acordo com os preceitos e as normas ditadas pelo Alcorão Sagrado e pela Jurisprudência Islâmica". O abate, somente de animais saudáveis, deve ser realizado por um muçulmano, seguidas diversas normas e feita a inspeção também por muçulmanos (ABIEC, s.d.)

[4] A terceirização, seus efeitos e as possíveis novas mudanças trazidas pelo Projeto de Lei 4330/2004 serão abordados em item específico deste artigo.

[5] Nesse sentido verificar os seguintes processos, que reestabelecem direitos e garantias dos estrangeiros no Brasil: TRT1 – RO 0583520115010432; TRT1 – RO 01466200520501008 (disponíveis em: <http://www.trt1.jus.br/web/guest/consulta-jurisprudencia>).

[6] FELLET, João. Refugiados denunciam maus-tratos em fábrica da Sadia. Da BBC Brasil em Brasília. Publicado em 26 de janeiro de 2012. Disponível em: < http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2012/01/120125_refugiados_maus_tratos_sadia_jf.shtml>. Acesso em 11 de junho de 2015.

Com o passar dos anos o que mudou, infelizmente, foi apenas a nacionalidade dos explorados. Em agosto de 2014 o MPT-PR criou um fórum para investigar as condições de trabalho dos imigrantes haitianos na construção civil, tendo sido constatadas irregularidades desde o meio ambiente de trabalho até a discriminação de empresas deste ramo. Esperava-se, então, que as ilegalidades fossem sanadas, mas a realidade é que, a partir de dezembro de 2014, as empresas paranaenses determinaram, de forma completamente discriminatória, que não mais se admitissem haitianos em seus quadros de empregados.[7]

Documentados ou não, a partir do momento em que há a relação de emprego, com o uso da força (física ou intelectual) do empregado, este deve ser remunerado, respeitado o salário mínimo da categoria, regional ou nacional. SAAD (2010: 61). Neste sentido é a decisão do Tribunal Regional do Trabalho do Rio de Janeiro (TRT1) em processo no qual determina o pagamento dos direitos trabalhistas a empregado que está em situação irregular. A decisão sustenta que não dar oportunidade de trabalho aos migrantes é uma forma de discriminação, e refuta os argumentos de que "em razão do êxodo haitiano, que esse tipo de postura ameaça o mercado de trabalho para os nativos aqui. Ao contrário. Negar a estrangeiros em situação irregular direitos trabalhistas, isso sim, incentivará a contratação deles em detrimento dos brasileiros, já que esses últimos podem recorrer à Justiça se forem lesados" (TRT1 – RO 5831520115010432).

Com o objetivo de informar os migrantes em geral, entre eles os refugiados, sobre seus direitos trabalhistas, a Caritas do Rio de Janeiro e o Ministério Público do Trabalho do Paraná elaboraram um projeto intitulado "Cartilha do Trabalhador Refugiado e Solicitante de Refúgio", apresentado em 15 de junho de 2015 como parte da programação do Dia Mundial do Refugiado. O principal objetivo do documento é trazer informações claras e simples em relação à legislação trabalhista e à que trata de refúgio em nosso país. A Cartilha será disponibilizada nos idiomas português, inglês e francês[8].

A lei brasileira é clara e sua interpretação aponta para o reconhecimento, sem qualquer distinção, entre nacionais e estrangeiros quanto às garantias trabalhistas. O posicionamento majoritário do Ministério Público do Trabalho é o de reconhecer os direitos trabalhistas a todo e qualquer estrangeiro, documentado ou não, devendo-se conferir especial atenção ao imigrante refugiado, dada sua vulnerabilidade.

[7]MPT-PR. Fórum do trabalhador migrante foi lançado ontem (18) no MPT-PR. Notícias PRT Curitiba. Publicado em 19 de maio de 2015. Disponível em: < http://www.prt9.mpt.gov.br/informe-se/noticias-do-mpt-pr/45-noticias-prt-curitiba/732-forum-do-trabalhador-migrante-foi-lancado-ontem-18-no-mpt-pr>. Acesso em 11 de junho de 2015.

[8]Informação disponível em: <http://www.prt1.mpt.gov.br/images/Ascom/Cartaz-Semin%C3%A1rio-Trabalho-Direito-Refugiados-BrasilV71.jpg>. Acesso em 28 de junho de 2015.

Efetivar tais direitos é outra questão. Para garantir ao trabalhador imigrante refugiado o mesmo tratamento dado aos nacionais é necessária uma ação conjunta envolvendo os três Poderes da União. Neste sentido, o Ministério do Trabalho e Emprego e o Ministério da Justiça, conjuntamente com a Defensoria Pública da União, devem fiscalizar e prevenir ilegalidades, levando os casos mais graves ao Poder Judiciário. As Casas Legislativas, ante a nova realidade, devem municiar o ordenamento legal com normas protetivas que possam fortalecer as garantias já existentes. De igual modo, o Tribunal Superior do Trabalho, atuando com rigor, pode estabelecer punições ao empregador que burla a legislação, orientando os tribunais regionais.

Entidades da sociedade civil organizada podem, igualmente, colaborar para informar maciçamente as prováveis vítimas de relações laborais abusivas sobre seus direitos e, mais ainda, incentivar denúncias para que os casos cheguem ao conhecimento das autoridades e possam ser resolvidos, ampliando a tutela em todo território nacional. Juntos, Poderes Constituídos e sociedade também podem trocar informações e sugestões para a criação de programas de governo e políticas públicas que revertam em benefício do migrante refugiado que trabalhe no Brasil.

A NORMA APLICÁVEL EM CASO DE VIOLAÇÃO DE DIREITOS TRABALHISTAS AOS REFUGIADOS

O Brasil atrai estrangeiros por diversas razoes, não apenas pessoas em situação de risco. Segundo dados do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) e do Conselho Nacional de Imigração (CNIg), no primeiro trimestre de 2015 foram concedidas 541 autorizações de trabalho a estrangeiros, sendo que no mesmo período de 2014 o número foi de 784. O maior número de autorizações foi requerido para o Estado de São Paulo, seguido pelos Estados do Ceará e do Rio de Janeiro, nos dois anos (OBMigra, 2015).

Os países que mais solicitaram autorização temporária no ano de 2014 foram Estados Unidos (5.742), Filipinas (4.542) e Reino Unido (3.249). Comparando-se os últimos quatro anos tem-se que as autorizações de trabalho concedidas a estrangeiros foram de 69.077 no ano de 2011, 67.220 no ano de 2012, 62.387 no ano de 2013 e 47.259 em 2014 (MTE;CGIg;CNIg, 2014).

Os contratos de trabalho podem ser realizados de diferentes maneiras e isso afeta as garantias trabalhistas a que o trabalhador fará jus, podendo ser contratos de trabalho firmados realizados após o ingresso no imigrante no Brasil, contratos firmados no exte-

rior antes do ingresso do imigrante no Brasil e ainda contratos realizados por via digital.[9]

Este tema refere-se a aplicação do direito do trabalho no espaço e a regra geral é de que a todo trabalhador, com contrato de trabalho celebrado no Brasil, aplica-se a legislação brasileira, seus direitos e garantias. (DELGADO, 2015: 252). Esta regra veda a discriminação entre nacionais e estrangeiros, independentemente de sua condição de ingresso, se documentado ou não. No que se refere especificamente aos refugiados, o acesso a Justiça do Trabalho em caso de violação está garantido no artigo 16 da Convenção de 1951, Relativa ao Estatuto dos Refugiados, que dispõe sobre o direito de sustentar ação em juízo. Nos ditames do artigo, o refugiado terá acesso livre e fácil aos tribunais, gozando do mesmo tratamento dado a um nacional[10].

Para garantir o acesso de petição aos tribunais, a legislação brasileira garante assistência judiciária gratuita e direito a um advogado aos residentes no Brasil que comprovem vulnerabilidade, mas estes direitos não estão sendo ofertados a todos os migrantes, em todo o território nacional. Algumas iniciativas merecem destaque, como a prestação de assistência judiciária aos refugiados e solicitantes de refúgio no Estado de São Paulo, desde que não possuam condições de postular em juízo de outra forma (atendimento aos requisitos do art. 28 da Lei Complementar Estadual n. 478/86). Com o objetivo de aprimorar este serviço foi estabelecida uma parceria entre a Procuradoria Geral do Estado (PGE/SP) e o ACNUR (SAADEH; EGUCHI, s.d.).

Cabe salientar que a assistência judiciária está sendo fornecida não apenas na esfera trabalhista, mas também nos âmbitos do direito civil, penal e nos processos administrativos perante o CONARE ou o Ministério da Justiça. (SAADEH; EGUCHI, s.d.).

[9] A título de diferenciação, ocorrem exceções no que tange à aplicação da lei trabalhista quando o labor se dá em Estados estrangeiros, seja ele feito por brasileiros ou por migrantes. Desde 1980 o posicionamento dominante do TST, expressado na Súmula 207, era de que o direito do trabalho brasileiro se submetia ao critério jurídico geral que rege o conflito das normas no espaço, qual seja, a norma jurídica a ser aplicada deveria ser aquela do local da execução de serviços. Imperava o critério da territorialidade, conhecido como lex loci executionis, reconhecido na Convenção de Direito Internacional Privado de Havana, ratificada pelo Brasil. Entretanto, sob a influência da Lei n. 11.962/2009, referida Súmula foi cancelada no ano de 2012. Isso porque a Lei supracitada estendeu para todos os trabalhadores transferidos para o estrangeiro o critério da norma mais favorável (locus regit actum) (DELGADO, 2015, p 252-253). Observa-se, portanto, que, ao ser contratado no Brasil e transferido para o exterior, os direitos trabalhistas do empregado são atualmente regidos pelo critério da norma mais favorável, seja esta norma a do Brasil ou do local da execução do serviço.

[10] Art. 16 da Convenção de 1951, Relativa ao Estatuto dos Refugiados: Direito de sustentar ação em juízo. a) Qualquer refugiado terá, no território dos Estados Membros, livre e fácil acesso aos tribunais. b) No Estado-contratante em que tem sua residência habitual, qualquer refugiado gozará do mesmo tratamento que um nacional, no que concerne ao acesso aos tribunais, inclusive a assistência judiciária e na isenção da cautio judicatum solvi. c) Nos Estados Membros outros que não o que tem sua residência habitual, e no que concerne às questões mencionadas no parágrafo 2º, qualquer refugiado gozará do mesmo tratamento que um nacional do país no qual tem sua residência habitual (ACNUR, 1951).

A novidade tem sido a equiparação da aplicação da legislação brasileira aos contratos de trabalho celebrados no exterior, mas com a execução do trabalho em solo nacional, não importando a natureza do visto de permanência ou de trabalho do estrangeiro. Nesse sentido decidiu o Tribunal Superior do Trabalho - TST, em acórdão publicado em 15 de abril de 2014. O acórdão decidiu pela aplicabilidade da lei brasileira, afirmando que "o Direito do Trabalho não absorve fórmulas diversas de precarização do labor" e ainda que "da mesma maneira, não prestigia formas de discriminação contra o trabalhador estrangeiro, quer seja com visto permanente ou visto provisório de permanência no Brasil" (TST - RR - 167800-40.2005.5.01.0482 Data de Julgamento: 26/03/2014, Relator Ministro: Mauricio Godinho Delgado, 3ª Turma, Data de Publicação: DEJT 15/04/2014). No mesmo sentido foi a decisão em relação a empregado estrangeiro transferido pelo empregador para trabalhar no Brasil de forma definitiva. A legislação a ser aplicada deve ser a lei brasileira, inclusive no que tange ao depósito de FGTS e de contribuições previdenciárias (TST - AIRR - 93300-25.2007.5.02.0055 Data de Julgamento: 05/06/2013, Relatora Ministra: Maria de Assis Calsing, 4ª Turma, Data de Publicação: DEJT 07/06/2013).

Além dos julgados com o mesmo entendimento, repetidamente, o TST vem publicando, nas "Notícias do TST" matérias especiais acerca do estrangeiro no Brasil, esclarecendo que a lei a ser aplicada será sempre a lei brasileira, quando a prestação do serviço ocorrer em solo brasileiro. Da leitura dos textos pode-se concluir que não há qualquer diferenciação entre estrangeiros com visto temporário ou permanente, migrantes, refugiados e até mesmo os que se encontram em situação irregular (sem documentos) no país.[11] Não obstante os tratados internacionais há ainda a se considerar, no caso de trabalhadores latino-americanos, o Protocolo de Cooperação do Mercosul. Aos cidadãos que nasceram nos Estados que firmaram o referido pacto é devido, pelo art. 3º, o tratamento igualitário.[12] Na mesma matéria o TST informa que muitos estrangeiros chegam ao Brasil em busca de melhores condições de vida, mas em situação irregular de documentação, com baixa escolaridade e pouca qualificação – como é o caso de imigrantes vindos do Peru e Bolívia – e laborando em condições análogas às de escravo (TST, 2012a). O Ministério Público do Trabalho está atento a estes casos, tanto é que o MPT-SP ajuizou ação contra empresa acusada de explorar trabalhadores bolivianos em sua cadeira

[11] De forma literal, informa a matéria do TST: "Ao trabalhar no país, o estrangeiro passa a ter os mesmos direitos trabalhistas de um empregado natural do Brasil, como 13º salário, FGTS e férias de 30 dias, entre outros. Também vale destacar a jornada padrão de oito horas diárias ou 44 por semana, com um dia de folga, preferencialmente aos domingos" (TST, 2012a). São inúmeras as decisões proferidas pela Justiça do Trabalho, nas quais estrangeiros conseguem o reconhecimento de direitos decorrentes da relação de emprego".

[12] Art. 3º do Protocolo de Cooperação do Mercosul: "os cidadãos e os residentes permanentes de um dos Estados Partes gozarão, nas mesmas condições dos cidadãos e residentes permanentes do outro Estado Parte, do livre acesso à jurisdição desse Estado para a defesa de seus direitos e interesses".

produtiva (TST, 2012a), o que demonstra tanto a possibilidade de acesso à justiça por estrangeiros, quanto a proteção a seus direitos e a aplicação da lei brasileira.

Reforçando a tese de que a lei aplicada no Brasil para trabalhadores estrangeiros é o ordenamento pátrio, corrobora o Ministro do TST Alberto Bresciani: "A pessoa que vem para o Brasil, mesmo ilegalmente, no momento que passa a trabalhar aqui, merece todos os direitos fixados pela legislação trabalhista brasileira [...]" (TST, 2012b). Inclusive no que tange ao pagamento dos salários, mesmo que o estrangeiro seja contratado com a fixação do salário na moeda de seu país de origem, deve ser realizada a conversão para a moeda nacional na data do pagamento, como dispõe o art. 463 da CLT (TST, 2012b).

No entanto, ressalta o Ministro que há uma hipótese na qual a lei brasileira não seria aplicada, visto que impossibilitado o acesso à justiça pelo estrangeiro. Trata-se do caso de trabalhadores estrangeiros que fazem parte de organismos internacionais, que detém imunidade de jurisdição (TST, 2012b) e impenhorabilidade de bens. Exemplo desta afirmativa foi o reconhecimento de imunidade absoluta de jurisdição da Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e a Cultura (UNESCO), com base no Decreto 27.784/50, gerando a extinção da reclamação trabalhista RR-9900-70.2009.5.15.0059 (TST, 2015)[13].

Outro importante destaque refere-se aos contratos em que a legislação trabalhista do Estado de origem do estrangeiro é mais favorável que a legislação brasileira, caso em que, o tribunal poderá aplicar a lei estrangeira, ou até mesmo, mesclar dispositivos desta com a legislação nacional, em prol do princípio da norma mais favorável ao indivíduo.

As interpretações dos tribunais trabalhistas nacionais demonstram, sem sombra de dúvida, que deve ser aplicada a lei brasileira nos casos de relação laboral em solo pátrio, sejam os empregados nacionais ou estrangeiros, independentemente de sua condição econômica, social ou intelectual, ou de quaisquer outras características ou particularidades, tudo em cumprimento aos direitos assegurados pela Constituição Federal e legislação correlata.

O FENÔMENO DA TERCEIRIZAÇÃO E OS POSSÍVEIS REFLEXOS DO PROJETO DE LEI 4.330/2004 PARA OS REFUGIADOS NO BRASIL

A transferência de atividades que não se relacionam com os objetivos principais e finalísticos da empresa, para empresas distintas e especializadas na execução de tais ati-

[13] Nesse sentido é a Orientação Jurisprudencial n. 416 da Seção de Dissídios Individuais I do TST: "416. IMUNIDADE DE JURISDIÇÃO. ORGANIZAÇÃO OU ORGANISMO INTERNACIONAL. (DEJT divulgado em 14, 15 e 16.02.2012). As organizações ou organismos internacionais gozam de imunidade absoluta de jurisdição quando amparados por norma internacional incorporada ao ordenamento jurídico brasileiro, não se lhes aplicando a regra do Direito Consuetudinário relativa à natureza dos atos praticados. Excepcionalmente, prevalecerá a jurisdição brasileira na hipótese de renúncia expressa à cláusula de imunidade jurisdicional.

vidades, pode ser definida como terceirização. Regulado atualmente pela Súmula 331 do TST[14], este tema, tão controvertido na doutrina e jurisprudência trabalhista, poderá ser regulamentado com legislação específica pelo Projeto de Lei 4.330/2004 (PL 4.330/04), o qual foi aprovado pela Câmara dos Deputados neste ano de 2015 e até o presente momento aguarda apreciação pelo Senado Federal[15]. Assim, ainda há que se aguardar a aprovação do referido projeto pelo Senado Federal, bem como a sanção pelo Presidente da República para se falar em novas regras no Brasil, mas já se pode prever seus impactos, caso aprovada esta lei.

Importante destacar que, segundo a Súmula 331 do TST, a terceirização é permitida nas atividades de vigilância, conservação e atividades meio, contanto que não exista a subordinação e pessoalidade entre o obreiro e a empresa tomadora de serviços. Cabe salientar ainda que em relação ao trabalho temporário, há exceção à regra e é admitido o labor na atividade-fim da empresa nos termos da Lei n. 6.019/74. Assim, uma das grandes mudanças dispostas no PL 4.330/04 refere-se à possibilidade de terceirizar também a atividade-fim para todas as empresas, resguardando-se a responsabilidade solidária do tomador de serviços.

Estão em defesa do projeto grandes empresas e empregadores, cujo principal argumento centra-se na possibilidade de aumento de novos postos de trabalho, ampliando a segurança jurídica "para os 12 milhões de brasileiros que já prestam serviço como terceirizados". O argumento do incremento da força de trabalho formal é reforçado por outro, qual seja, a medida ajudaria a "tornar a economia brasileira mais competitiva, impulsionando a criação de empregos no médio prazo". (COSTAS, 2015).

[14] Inteiro teor da Súmula 331 do TST: CONTRATO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS. LEGALIDADE (nova redação do item IV e inseridos os itens V e VI à redação) - Res. 174/2011, DEJT divulgado em 27, 30 e 31.05.2011. I - A contratação de trabalhadores por empresa interposta é ilegal, formando-se o vínculo diretamente com o tomador dos serviços, salvo no caso de trabalho temporário (Lei nº 6.019, de 03.01.1974). II - A contratação irregular de trabalhador, mediante empresa interposta, não gera vínculo de emprego com os órgãos da Administração Pública direta, indireta ou fundacional (art. 37, II, da CF/1988). III - Não forma vínculo de emprego com o tomador a contratação de serviços de vigilância (Lei nº 7.102, de 20.06.1983) e de conservação e limpeza, bem como a de serviços especializados ligados à atividade-meio do tomador, desde que inexistente a pessoalidade e a subordinação direta. IV - O inadimplemento das obrigações trabalhistas, por parte do empregador, implica a responsabilidade subsidiária do tomador dos serviços quanto àquelas obrigações, desde que haja participado da relação processual e conste também do título executivo judicial. V - Os entes integrantes da Administração Pública direta e indireta respondem subsidiariamente, nas mesmas condições do item IV, caso evidenciada a sua conduta culposa no cumprimento das obrigações da Lei n.º 8.666, de 21.06.1993, especialmente na fiscalização do cumprimento das obrigações contratuais e legais da prestadora de serviço como empregadora. A aludida responsabilidade não decorre de mero inadimplemento das obrigações trabalhistas assumidas pela empresa regularmente contratada. VI – A responsabilidade subsidiária do tomador de serviços abrange todas as verbas decorrentes da condenação referentes ao período da prestação laboral. Disponível em: <http://www3.tst.jus.br/jurisprudencia/Sumulas_com_indice/Sumulas_Ind_301_350.html#SUM-331>. Acesso em 30 de junho de 2015.

[15] Informação disponível no site da Câmara dos Deputados. <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=267841>. Acesso em 02 de julho de 2015.

Em contrapartida, sindicatos de trabalhadores das mais diversas categorias, juntamente com especialistas sobre o tema[16], advertem que a medida, se aprovada, significaria um anacronismo em termos de garantias sociais, com implicações internacionais, pela vedação de retrocesso dos diversos tratados de direitos humanos ratificados pelo Brasil.

Pela leitura do Projeto de Lei se depreende que a empresa terceirizada será a responsável por todas as atividades, envolvendo o planejamento e execução das atividades "meio" e "fim", além da contratação, gestão e remuneração dos trabalhadores. Ainda, caso haja previsão contratual, esta empresa também poderá "quarterizar" as atividades que envolvem serviços técnicos e especializados.[17]

Com efeito, a contratação por via terceirizada não garante aos trabalhadores as mesmas garantias e direitos da relação direta de trabalho. Pesquisas apontam que o trabalhador terceirizado percebe menos pelo desempenho da mesma função ou serviço que o trabalhador diretamente contratado pela empresa (DIEESE, 2007).

A rotatividade é outra característica desta modalidade de contratação, que gera ansiedade, *stress* e não permite ao trabalhador gozar de outros benefícios que os empregados detém, como relações de amizade, ou benefícios indiretos oferecidos pela empresa apenas aos empregados, que vão desde acesso à cozinha até direito a creches, uso de estacionamento ou internet (MIRAGLIA, 2008).

[16] Nesse sentido é a carta com ponderações negativas ao PL 4330, assinada pela ampla maioria dos Ministros do TST, enviada em 2013 ao Presidente da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania. Vale a transcrição de alguns pontos de suma importância: "III. A diretriz acolhida pelo PL n.º 4330-A/2004, ao permitir a generalização da terceirização para toda a economia e a sociedade, certamente provocará gravíssima lesão social de direitos sociais trabalhistas e previdenciários no País, com a potencialidade de provocar a migração massiva de milhões de trabalhadores hoje enquadrados como empregados efetivos das empresas e instituições tomadoras de serviços em direção a um novo enquadramento, como trabalhadores terceirizados, deflagrando impressionante redução de valores, direitos e garantias trabalhistas e sociais. [...] Como se sabe que os direitos e garantias dos trabalhadores terceirizados são manifestamente inferiores aos dos empregados efetivos, principalmente pelos níveis de remuneração e contratação significativamente mais modestos, o resultado será o profundo e rápido rebaixamento do valor social do trabalho na vida econômica e social brasileira, envolvendo potencialmente milhões de pessoas". Disponível em: < http://s.conjur.com.br/dl/oficio-tst-terceirizacao.pdf>. Acesso em 02 de julho de 2015.

[17] Vale aqui retomar o debate trazido no item "1" do presente artigo sobre os trabalhadores árabes em empresas de corte de aves. Conforme julgamento do Tribunal do Trabalho do Paraná (TRT9) foi decidido, em segundo grau, que, no que tange à terceirização praticada, esta era ilícita, visto que havia o vínculo direto com a tomadora de serviços. Conforme a ementa: TRT-PR-01-03-2013 TERCEIRIZAÇÃO ILÍCITA. VÍNCULO DIRETO COM A TOMADORA DE SERVIÇOS. SÚMULA 331, I, DO C. TST. Embora formalmente contratados pelo Grupo de Abate Halal S/S Ltda., os empregados identificados no Auto de Infração n.º 016177436, lavrado pelo Ministério do Trabalho e Emprego, trabalham para a Sadia S/A (autora). No caso vertente, a intermediação de mão-de-obra mostra-se ilícita, vez que a prestação de serviços "especializados", terceirizados ao Grupo de Abate Halal S/S Ltda., insere-se, na realidade, na atividade-fim da Sadia S/A. Nessa linha, o Auditor Fiscal do Trabalho procedeu corretamente ao desconstituir a terceirização, eis que ilícita, e declarar a existência de vínculo de emprego diretamente com a demandante. Inteligência do item I da Súmula 331 do c. TST. Precedentes. Recurso ordinário da União (ré) conhecido e, no mérito, provido. (TRT-PR-01897-2011-094-09-00-1-ACO-05632-2013 – 4A. Turma. Relator: Luiz Celso Napp. Publicado no DEJT em 01-03-2013).

Na prática o trabalhador terceirizado é visto, dentro da empresa, até mesmo por outros empregados, como um empregado de segunda categoria, sendo mais frequentes os casos de doenças ou de assédio moral nesta categoria que em outras (MARTINS, 2011). Neste sentido o custo para o Brasil, se considerados os gastos com seguridade social e saúde, será ainda maior, uma vez que "os trabalhadores terceirizados são vítimas de acidentes do trabalho e doenças ocupacionais/profissionais em proporção muito superior aos empregados efetivos das empresas tomadoras de serviços"[18].

Importante destacar ainda que o argumento de incremento da mão de obra formal não pode ser comprovado, uma vez que outros estudos argumentam que haverá apenas a substituição da modalidade direta de contratação pela indireta, majorando os lucros das empresas sem consequência direta no aumento do número de empregados.[19] Neste sentido pondera-se que o processo de mecanização e tecnologização de vários setores da indústria fomentaram a redução de postos de trabalho que não serão repostos, especialmente por trabalhadores terceirizados, cuja qualificação é em média menor do que os trabalhadores empregados diretamente. Ainda, as empresas atuam, globalmente, dentre de seus limites de contratação com vistas a reduzir custos e ampliar seu lucro, portanto, não haveria motivo para ampliar o número de trabalhadores, se os que já dispõem logram realizar todo o serviço ou função.[20]

O cenário para os migrantes estrangeiros, documentados ou não, incluindo aqui os refugiados, não parece promissor. Se numa primeira análise parece que haveria mais oportunidades de trabalho para migrantes, em regra não qualificados para o mercado interno brasileiro, na prática parece ocorrer justamente o oposto. Com a substituição da contratação direta – mais favorável ao trabalhador – pela contratação indireta, haveria um aumento de trabalhadores mais experientes e qualificados a serem contratados pelas empresas terceirizadas, com salários e benefícios sociais menores que os pagos os trabalhadores contratados diretamente pela empresa, a princípio. Assim, restaria aos migrantes e refugiados apenas a contratação informal, uma vez que não lograriam disputar com os nacionais as vagas nos postos de contratação terceirizada.

[18] Disponível em: < http://s.conjur.com.br/dl/oficio-tst-terceirizacao.pdf>. Acessado em 02 de julho de 2015.

[19] Disponível em: < http://s.conjur.com.br/dl/oficio-tst-terceirizacao.pdf >. Acessado em 02 de julho de 2015.

[20] Na mesma senda, decisão do Tribunal do Trabalho do Rio de Janeiro afirma que "é constitucional a proporcionalidade fixada pela lei entre trabalhadores nacionais e estrangeiros", pois tal entendimento se dá baseando-se no princípio da igualdade e da soberania nacional. Portanto, verificado que houve terceirização ilícita, esta deve ser decretada e determinado o vínculo direto com o tomador de serviços. Informa a ementa que "considerando as fraudes praticadas pelas prestadoras de serviços à legislação nacional, seja quanto ao desrespeito à constitucional proporcionalidade que deve ser mantida entre trabalhadores brasileiros e estrangeiros, seja especialmente quanto à inserção de mão-de-obra estrangeira sem o visto temporário de trabalho, documento indispensável à legalidade do ato, resta incontroversa e responsabilização da tomadora, empresa integrante da administração pública indireta, que se esquivou em cumprir sua obrigação fiscalizatória, tipificando, assim, a irregularidade da terceirização" (TRT-RJ- 00673007720055010057 – 2A. Turma. Relator: Marcia Leite Nery. 19-03-2013).

Com efeito, a consequência geral seria uma redução generalizada de salários e benefícios de todos os trabalhadores, em todas as áreas e setores no país, com a aplicação simples da fórmula de aumento da demanda de trabalhadores por postos de trabalho mais seguros e com mais benefícios, quais sejam, os de contratação direta. Significa, de fato, um retrocesso de garantias e direitos sociais, e poder-se-ia até mesmo argumentar quanto à inconstitucionalidade da medida, e seus efeitos perversos para todos os trabalhadores no Brasil, em especial, evidentemente, os mais vulneráveis.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Pela legislação nacional, pela postura dos órgãos públicos e ainda pelo entendimento da doutrina e dos tribunais, os direitos trabalhistas dos empregados estrangeiros, migrantes documentados ou não e refugiados no Brasil são os idênticos aos direitos dos nacionais, sendo vedada a discriminação de qualquer espécie. Assim, no plano formal, a questão estaria encerrada.

Todavia, a violação de direitos, incluindo ali graves violações de direitos humanos, como trabalho análogo à escravidão, de forma desumana e degradante, em locais de trabalho insalubres e perigosos sem qualquer equipamento de segurança, envolvendo trabalho precoce, infantil e práticas abusivas das mais variadas, segue ocorrendo.

A pesquisa indica que os fatores que implicam nesta prática envolvem, por ambos os lados, o desconhecimento dos direitos e garantias trabalhistas por parte dos estrangeiros no Brasil, em especial ao grupo de migrantes mais vulneráveis, qual seja, os não documentados, os refugiados e os que gozam de proteção complementar, a exemplo dos haitianos, com visto humanitário.

O estrangeiro no Brasil, por desconhecer a legislação nacional, se submete a condições precárias de trabalho e emprego, acreditando, seja por dolo ou culpa do empregador, que não tem os mesmos direitos que os nacionais, ou ainda, que não tem o direito de vindicá-los perante a justiça trabalhista. O mesmo ocorre com o empregador, sobretudo em determinados ramos da indústria, como construção civil e agricultura, em que a contratação temporária e de forma precária já é regra dentre os nacionais; quando aplicada aos estrangeiros, a falta de informação sobre o reconhecimento de direitos e garantias gera abusos generalizados.

Mas não apenas a falta de informação sobre os direitos dos trabalhadores migrantes no Brasil é causa para a violação de direitos. O preconceito e a discriminação, fomentadas pelo mito de que tais indivíduos, apenas por serem estrangeiros, não gozariam dos

mesmos direitos no Brasil, contribui significativamente para impedir a erradicação dos abusos e da violência.

Com efeito, há diferenças na legislação civil, administrativa e eleitoral entre nacionais e estrangeiros, e em muitos casos, nem todos os estrangeiros gozam dos mesmos direitos e garantias que os nacionais, como por exemplo, nos direitos de votar e seu votado, direito a candidatar-se a determinado cargo ou função pública, ao financiamento estudantil (FIES) ou a programas governamentais como *Minha Casa Minha Vida* ou *Bolsa Família*. Estas limitações, em outros ramos do direito, também fortalecem a crença, de que em matéria de trabalho e emprego, haveria distinção entre nacionais e estrangeiros, devendo os estrangeiros terem limitadas suas oportunidades e direitos trabalhistas.

Os sistemas de combate a violação de direitos trabalhistas já existe e opera com a atuação conjunta do Ministério do Trabalho e Emprego e da Justiça do Trabalho. Todavia, instrumentos de informação para migrantes e empregadores devem ser implementados de forma mais direta. A mesma mídia que reporta os casos de violência, pode ser muito eficaz em divulgar direitos e garantias e esclarecer dúvidas de ambos os lados da equação, desmistificando mitos e impedindo abusos.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. LEI N. 9474. (1997). Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos. 22 de julho de 1997. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/l9474.htm. (Acessado em 09 de junho de 2015).

Carta do TST à Câmara dos Deputados. (2015). < http://s.conjur.com.br/dl/oficio-tst-terceirizacao.pdf> (Acessado em 02 de julho de 2015).

CONARE. (2015). Disponível em: http://www.mj.gov.br/snj/conare.htm (Acessado em 09 de janeiro de 2015).

Estatuto dos Refugiados de acordo com o Estatuto de 1951 e o Protocolo de 1967. Disponível em: http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/events?id=4175230f4 (Acessado em 09 de junho de 2015).

COSTAS, Ruth. (2015). *Câmara aprova lei da terceirização: projeto gera empregos ou precariza relações de trabalho?* Disponível em: http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2015/04/150413_terceirizacao_entenda_ru (Acessado em 03 de julho de 2015).

DELGADO, Maurício Godinho. (2015). **Curso de direito do trabalho**. 14ª ed. São Paulo: LTr.

DIEESE. (2015). **Relatório Técnico – O Processo de Terceirização e seus Efeitos sobre os Trabalhadores no Brasil.** Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos. Disponível em: https://www.dieese.org.br/relatoriotecnico/2007/terceirizacao.pdf. (Acessado em 16 de julho de 2015).

FELLET, João.(2015). **Refugiados denunciam maus-tratos em fábrica da Sadia.** Reportagem do dia 26 de janeiro de 2012. Disponível em: http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2012/01/120125_refugiados_maus_tratos_sadia_jf. shtml. (Acessado em 09 de junho de 2015).

FERREIRA, Paulo Adolpho Vieira Tabachine. (2011). **Os contratos Internacionais de Trabalho: aspectos gerais e abordagem à luz do Direito Internacional Privado. Justiça do Trabalho**. Porto Alegre - RS. 28 (326).

MARTINS, SÉRGIO PINTO. (2011). **A Terceirização e o Direito do Trabalho***.* 11ª ed. São Paulo: Atlas.

MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO; COORDENAÇÃO GERAL DE IMIGRAÇÃO – CGIg; CONSELHO NACIONAL DE IMIGRAÇÃO – CNIg. *Trimestre até 31/12/2014 e Resumo anual: 2011, 2012, 2013 e 2014.* Disponível em http://portal.mte.gov.br/data/files/8A7C816A4DA189CA014E1B5986AD3935/Relat%C3%B3rio%20CGIg%20%20-%202014%20--%20Final%20Completo.pdf. (Acessado em 13 de julho de 2015).

MIRAGLIA, Lívia Mendes Moreira. (2008). **A Terceirização Trabalhista no Brasil***.* São Paulo, Quartier Latin.

NOTÍCIAS DO TST. (2012). **O Trabalhador estrangeiro no Brasil**. Disponível em: http://www.tst.jus.br/noticias/-/asset_publisher/89Dk/content/id/2254060 . (Acessado em 17 de julho de 2015).

NOTÍCIAS DO TST. (2012). **Entrevista sobre trabalho estrangeiro com o ministro Alberto Bresciani***.* Disponível em: < http://www.tst.jus.br/noticias/-/asset_publisher/89Dk/content/entrevista-sobre-trabalho-estrangeiro-com-o-ministro--alberto-bresciani?_101_INSTANCE_89Dk_redirect=http%3A%2F%2Fwww.tst.jus.br%2Fnoticias%3Fp_p_id%3D101_INSTANCE_89Dk%26p_p_lifecycle%3D0%26p_p_state%3Dnormal%26p_p_mode%3Dview%26p_p_col_id%3Dcolumn-3%26p_p_col_pos%3D2%26p_p_col_count%3D5 (Acessado em 17 de julho de 2015).

NOTÍCIAS DO TST. (2015). **Turma reconhece imunidade da Unesco e extingue ação trabalhista de professora em SP**. Disponível em: < http://www.tst.jus.br/busca-de--noticias?p_p_id=buscanoticia_WAR_buscanoticiasportlet_INSTANCE_xI8Y&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_p_col_id=column-2&p_p_col_count=2%20&advanced-search-display=yes%20&articleId=13588314%20&version=1.2%20&groupId=10157%20&entryClassPK=13588316 . (Acesso em 17 de julho de 2015).

OBMigra. (2015). **Autorizações de trabalho concedidas a estrangeiros***.* Relatório Trimestral (janeiro a março): 2015/ Observatório das Migrações Internacionais; Ministério do Trabalho e Emprego/ Coordenação Geral de Imigração. Brasília, DF: OBMigra. Disponível em: http://portal.mte.gov.br/obmigra/home.htm (Acessado em 17 de julho de 2015).

SAAD, Eduardo Gabriel. (2010). **Consolidação das Leis do Trabalho***: comentada.* 43ª ed. atual., rev. e ampl. por José Eduardo Duarte Saad, Ana Maria Saad Castello Branco.São Paulo: LTr.

SAADEH, Cyro; EGUCHI, Mônica Mayumi. (2015). **Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados – Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados***.* Disponível em: http://www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/bibliotecavirtual/direitos/tratado12.htm (Acessado em 26 de junho de 2015).

SALGADO, Daniel. (2013). **Panorama atual da imigração boliviana**. Disponível em: http://oestrangeiro.org/2013/08/28/panorama-atual-da-imigracao-boliviana/. (Acessado em 24 de junho de 2015).

SCHOSSLER, Laura Pinheiro. (2013). **O trabalhador estrangeiro no Brasil e o contrato internacional de trabalho: critérios para solução de conflitos de leis trabalhistas no espaço**. Trabalho de conclusão de graduação. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, BR-RS. Disponível em: http://hdl.handle.net/10183/90511 (Acessado em 10 de julho de 2015)

MONÇÕES
Revista de Relações Internacionais da UFGD
ISSN 2316-8323

O PAPEL DAS CÁTEDRAS SÉRGIO VIEIRA DE MELLO NO PROCESSO DE INTEGRAÇÃO LOCAL DOS REFUGIADOS NO BRASIL

THE ROLE OF SERGIO VIEIRA DE MELLO ACADEMIC CHAIR WITHIN THE REFUGEES' LOCAL INTEGRATION PROCESS IN BRAZIL

Julia Bertino Moreira
Professora de Relações Internacionais e membro da Cátedra Sérgio Vieira de Mello da UFABC
Doutora em Ciência Política pela UNICAMP

RESUMO

O artigo se propõe a refletir sobre o papel das Cátedras Sérgio Vieira de Mello no processo de integração local dos refugiados no Brasil. O referencial conceitual que permeia a discussão diz respeito à inclusão da academia como ator relevante na estrutura que congrega atores estatais e não estatais em prol da recepção de refugiados no país. Com base em revisão da literatura e análise documental, a argumentação desenvolvida é de que as Cátedras e as universidades podem contribuir significativamente, por meio de suas atividades de ensino, pesquisa e extensão, para favorecer os processos de inserção e interação dos refugiados em múltiplos aspectos e dimensões. Ao final do texto, colocam-se desafios e sugestões para fortalecer o papel desempenhado até o momento pelas Cátedras Sérgio Vieira de Mello ao longo desse processo.

PALAVRAS-CHAVE: refugiados; Brasil; Cátedra Sérgio Vieira de Mello; integração local

ABSTRACT:

The article aims to discuss the role of Sergio Vieira de Mello Academic Chairs within the refugees' local integration process in Brazil. The conceptual framework regards the inclusion of the Academia as a relevant actor among State and non-State actors working in favor of refugees hosted in the country. Based on the literature review and documental analysis, the article argues that SVM Academic Chairs and universities are able to strongly contribute to the refugees' local integration process. Through teaching, research and extension activities, it is possible to stimulate the refugees' interaction in multiple areas and dimensions. Finally, suggestions and challenges are addressed aiming to strenghten the role of SVM Academic Chairs whitin this process.

KEY-WORDS: refugees; Brazil; Sergio Vieira de Mello Academic Chair; local integration

INTRODUÇÃO: SITUANDO A TEMÁTICA DOS REFUGIADOS NO BRASIL

Os refugiados são considerados migrantes internacionais forçados a deixar seus países de origem, em decorrência de conflitos armados, perseguições políticas e outras situações de violência, marcadas por violações de direitos humanos. Em que pesem os debates teórico-conceituais acerca dos contornos desta categoria, parece ser a violência (e não o desejo) o marcador da decisão que baliza o deslocamento de refugiados (MALKKI, 1992).

A categoria de refugiado encontra definição jurídica na Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951, no âmbito da ONU. O regime internacional estruturado no cenário europeu do pós-Segunda Guerra não apenas se valeu de uma convenção dedicada a regular essa temática, como também da criação de uma agência especializada no seio desta organização internacional: o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) (MOREIRA, 2012).

Regimes regionais também foram instituídos a fim de lidar com a questão dos refugiados, considerando, sobretudo, experiências particulares com os fluxos em determinados contextos históricos. No caso da América Latina, a Declaração de Cartagena de 1984 teve notória contribuição ao ampliar o escopo de quem poderia ser reconhecido como refugiado, incluindo aqueles que fugiam de seus países em decorrência de violência generalizada, conflitos internos e violações massivas de direitos humanos (ACNUR, 2015b).

A decisão de reconhecer e receber refugiados envolve múltiplos fatores e carrega em si alta carga de complexidade, abarcando aspectos sociais, étnico-culturais, econômicos, geoestratégicos, demográficos, bem como relacionados à política externa e doméstica. Os países aos quais os refugiados se dirigem em busca de proteção podem se posicionar de forma mais restritiva ou aberta frente aos fluxos. Há de se considerar também a relação dos Estados com o ACNUR, que busca negociar com países de destino a acolhida de refugiados, e estabelece parcerias com ONGs, instituições religiosas e privadas para implementar projetos de assistência a esses migrantes forçados (MOREIRA, 2012).

Adentrando o posicionamento do Brasil, vale registrar que o país é signatário da Convenção de 1951 desde 1952, tendo-a ratificado em 1960. Portanto, o país participa desde a constituição do regime internacional no âmbito da ONU. Na esfera regional, também passou a adotar a definição de refugiada da Declaração de Cartagena desde os anos 1990, a qual foi incorporada na legislação nacional relativa aos refugiados. O processo de institucionalização da temática no país remonta ao final desta década, não apenas com a aprovação de uma lei específica, mas também com a criação do Comitê Nacional para

Refugiados (CONARE), o qual passou a funcionar em 1998 (MOREIRA, 2012).

A estrutura criada no Comitê, tal qual a voltada para recepção dos refugiados, agrega proeminentes atores estatais (órgãos ministeriais) e não-estatais (representantes da sociedade civil e ACNUR). Importa citar que, desde os anos 1970, o ACNUR havia exercido destacado papel na proteção de refugiados que se encontravam no país. O mesmo se afirma em relação a instituições religiosas ligadas à Igreja Católica, as quais também proviam, desde então, assistência aos refugiados, a partir de parceria firmada com a referida agência da ONU (MOREIRA, 2012).

Retomando o cenário regional, em 2004, uma importante iniciativa brasileira teve curso. Naquele ano, aprovaram-se a Declaração e o Plano de Ação do México (PAM) – com vistas a marcar os vinte anos da Declaração de Cartagena – , trazendo propostas para gerir a questão dos refugiados na América Latina. Entre elas, o Programa Regional de Reassentamento, pautando-se pelo princípio da solidariedade internacional e compartilhamento de responsabilidades, buscava proteger refugiados que fugiam de perseguições na região, além de ajudar países que acolhiam volume significativo de refugiados, especialmente colombianos. Juntamente a tal programa, foram lançados pelo PAM: o Programa de Autossuficiência e Integração Local Cidades Solidárias, direcionado a promover a integração mais efetiva dos refugiados nos centros urbanos da América Latina; e o Programa Integral Fronteiras Solidárias, a fim de estimular o desenvolvimento socioeconômico local a partir de benefícios mútuos às comunidades locais e aos refugiados (ACNUR, 2015b).

Anos depois, novamente o protagonismo brasileiro despontava ao sediar eventos para tratar da temática dos refugiados, culminando na aprovação de novos instrumentos regionais: em 2010, quando firmada a Declaração de Brasília, e em 2014, com a Declaração e o Plano de Ação do Brasil, os quais renovavam elementos trazidos pelo PAM – como abordaremos adiante. Destaque-se que tal protagonismo ao longo do período mencionado esteve fortemente associado a diretrizes de política externa voltadas para o fortalecimento da liderança regional e à pretensão de maior projeção internacional do país por parte do governo, o qual também contava com a colaboração de atores não estatais atuando em prol dos refugiados na esfera doméstica (MOREIRA, 2012).

Atualmente, os fluxos de refugiados em direção ao Brasil têm se intensificado e diversificado, por motivos vários. Dentre os quais, é possível salientar a maior projeção internacional do país, como mencionado, além do arcabouço jurídico-institucional constituído em relação ao grupo. Segundo dados disponibilizados pelo CONARE, o país recebeu aproximadamente 11,5 mil pedidos de refúgio em 2014 e atualmente abriga

7.984 refugiados reconhecidos de 81 nacionalidades distintas (SANCHEZ, 2015; ACNUR, 2014c). Nota-se um aumento considerável em relação ao ano anterior, em que foram apreciados 5.882 pedidos de refúgio pelo Comitê (ACNUR, 2014c). A questão do volume desses migrantes forçados ingressando territorialmente coloca maiores desafios a serem enfrentados em termos de integração local e como a estrutura de recepção, incluindo os atores envolvidos, tem capacidade para de fato integrá-los no país.

INTEGRAÇÃO LOCAL DE REFUGIADOS E INTERAÇÃO ENTRE ATORES NO BRASIL

Após a admissão de refugiados, desenvolve-se um processo complexo e multifacetado denominado de integração local, seguindo a nomenclatura do ACNUR. A complexidade diz respeito à internalização de estrangeiros em um país não raro diverso social, cultural, étnica, religiosa, linguística e economicamente daquele de origem. Segundo Haddad (2008), os refugiados se situam na fronteira entre o doméstico e o internacional, razão pela qual essa passagem, referida aqui de internalização, nem sempre transcorre facilmente.

O ACNUR concebe a integração local como uma das "soluções duráveis" para resolver o problema dos refugiados. Contudo, a integração local no primeiro país de refúgio pode não se revelar duradoura, por diferentes fatores. Nos casos em que o refugiado continua sendo perseguido, possui problemas de saúde para os quais não há tratamento disponível no país, deseja se reunir a familiares que se encontram em outro país, enfrenta dificuldades de adaptação, entre outras situações, procede-se ao reassentamento do refugiado em segundo país de refúgio. Além disso, o país de destino pode não aceitar a estadia prolongada dos refugiados, estimulando-os a deixar o país, rumo a outro destino ou ao de origem (MOREIRA, 2012; 2014).

A integração local foi revitalizada pelo ACNUR como solução durável no início dos anos 2000. As razões que fundamentaram esse posicionamento da organização internacional se deviam às dificuldades de repatriamento dos refugiados a seus países de origem, alguns deles não desejarem retornar devido aos laços estabelecidos nos países receptores e às possibilidades de a integração local ser considerada "bem sucedida" nestes países, em função da proximidade linguística, social, cultural, religiosa com o país de origem (MEYER, 2008).

A literatura especializada na área de migrações forçadas e refugiados vem lançando luz sobre a necessidade de se avançar conceitual, teórica, empírica e metodologicamen-

te nas pesquisas sobre integração local, diante da escassez de produção acadêmica nessa temática (MEYER, 2008; SMYTH; STEWART; DA LOMBA; 2010). Além disso, a maior parte dos estudos se volta para experiências em países do Norte (particularmente EUA, Canadá, países europeus). Como bem ressalta Chimni (2001), é preciso refletir sobre modelos a partir do Sul, focalizando suas especificidades, distintas dos contextos daqueles países.

A integração local merece ser pensada como processo intersubjetivo, que diz respeito às vivências particulares dos sujeitos em sua interação com a sociedade receptora. Entende-se, dessa forma, que assume um caráter dialético, de via dupla: não apenas o refugiado recém-chegado deve se adaptar à comunidade local, como também esta deve se ajustar, abrindo espaço para recebê-lo. Isso implica tolerância e aceitação em relação ao outro, que pode portar em sua bagagem um repertório cultural, linguístico, religioso e carregar em si traços físicos distintos dos da comunidade local. Esta visão traz uma alternativa, em termos teóricos e práticos, frente à perspectiva assimilacionista, direcionada para aculturação e adaptação unilateral do refugiado à sociedade receptora. Dessa forma, seria possível manter laços identitários ligados à terra natal e, ao mesmo tempo, desenvolver relações com a comunidade no local de destino (CASTLES et al, 2002; ATFIELD; BRAHMBHATT; O'TOOLE, 2007 ; STRANG; AGER, 2010).

A definição do que constitui propriamente integração local suscita intenso debate entre pesquisadores, assim como quais métodos empregar para aferir se refugiados estão de fato integrados (MEYER, 2008; SMYTH; STEWART; DA LOMBA; 2010). Nota-se, a partir da revisão da literatura na área, que a denominada integração local se desdobra em diferentes áreas (ou funções) e múltiplos processos (CASTLES et al, 2002; STRANG; AGER, 2010). Integrar-se diz respeito a conviver com os membros da comunidade receptora, construindo relações com eles e comunicando-se em seu idioma; inserir-se no mercado de trabalho, nos sistemas de saúde, educação e assistência social; ter acesso à moradia; ser portador de e poder exercer direitos; não ser discriminado por sua origem, raça, religião. Percebem-se, assim, várias dimensões a serem contempladas – social, cultural, econômica, jurídica, política etc. –, cada qual se desenvolvendo em seu próprio espaço e tempo, de maneira não linear (CASTELS et al, 2002; ATFIELD; BRAHMBHATT; O'TOOLE, 2007). Vale dizer: o indivíduo pode se sentir integrado economicamente (por ter conquistado um emprego), mas não integrado politicamente (por não se sentir capaz de participar nas decisões políticas que o afetam ou não ter direito ao voto). Assim, sentir-se integrado em uma área não acarreta necessariamente integração plena e efetiva, em todas dimensões, em meio ao país receptor (CASTLES et al, 2002).

No Brasil, o processo de integração local se inicia com a chegada do então solicitante de refúgio no país. A partir do pedido de refúgio, o solicitante tem direito à carteira de trabalho provisória, quando passa a interagir socialmente e busca se inserir economicamente em sua localidade. A legislação brasileira foi vista como de vanguarda e inovadora ao permitir o exercício de trabalho ainda na condição de solicitante de refúgio e também por outros fatores (como a inclusão da definição ampliada de refugiado dada pelo regime regional). No entanto, vale destacar que a lei, ao tratar de integração local (em seu capítulo segundo), previu apenas dispositivos sobre documentação, facilitação do reconhecimento de diplomas e certificados para ingresso em instituições acadêmicas. Nota-se, assim, que o termo foi abordado pelo aspecto funcional ligado à proteção jurídica e ao acesso à educação. Além disso, atribuiu ao CONARE o papel de orientador e coordenador das ações necessárias à eficácia da proteção, assistência, integração local e apoio jurídico aos refugiados. Contudo, percebe-se que outros atores, sobretudo as instituições da sociedade civil, assumiram papel preponderante em termos da implementação dessas ações (ACNUR, 2015b; MOREIRA, 2012).

Há de se considerar, portanto, os processos de integração de modo mais ampliado e abrangente, observando também a interação entre os atores envolvidos nesse processo. Instituições públicas, privadas, religiosas e ONGs proveem cursos de português, cursos técnicos e profissionalizantes, moradia, alimentação, tratamento médico e psicológico aos refugiados. Estes são inseridos nos sistemas públicos de saúde e educação, assim como podem acessar programas sociais e receber assistência jurídica gratuita (ACNUR, 2014c; MOREIRA, 2014).

Um ator de extrema importância a ser considerado nessa estrutura são os refugiados. A partir do balanço da produção bibliográfica na área, importa conceber os processos de integração local como práticas de interação, a serem compreendidas em maior profundidade e em toda sua complexidade a partir de vivências, experiências, perspectivas e olhares dos próprios refugiados (MEYER, 2008; SMYTH; STEWART; DA LOMBA; 2010; MOREIRA, 2014).

Nesse sentido, Chimni (2001) propôs um modelo dialógico de base institucionalizada, congregando atores estatais e não estatais envolvidos com a questão dos refugiados, o que requer diálogo contínuo e profícuo entre Estados, ONGs, ACNUR e Academia. No que toca à comunidade acadêmica e também às ONGs, segundo o autor, sua colaboração com o ACNUR poderia abarcar atividades como realizar análises independentes sobre suas operações e sugerir mudanças institucionais à organização internacional. Enfocando os atores estatais, o modelo desenhado por Chimni merece ser repensado de

modo a desagregar o Estado – o que implica contemplar diferentes órgãos burocráticos, além de diversas entidades federadas (municipais e estaduais). O autor ressalta ainda que todos estes atores não deveriam falar em nome dos refugiados, mas em conversação constante com eles. Enfocar-se-á a seguir um ator em particular: a Academia e todas suas potencialidades para favorecer processos de integração dos refugiados no Brasil.

CÁTEDRA SÉRGIO VIEIRA DE MELLO : A INCLUSÃO DA ACADEMIA COMO ATOR DE RELEVO

As Cátedras Sérgio Vieira de Mello (CSVM) foram criadas pelo ACNUR em 2003, em homenagem ao então Alto Comissário de Direitos Humanos, que havia dedicado décadas de sua vida trabalhando com refugiados e foi vitimado pelo atentado ao Escritório da ONU em Bagdá no mesmo ano. A iniciativa foi lançada pelo Escritório Regional da América do Sul, situado em Buenos Aires, e pelo Escritório Regional da América Central, em San Jose, com o objetivo de difundir o ensino do Direito Internacional dos Refugiados na América Latina, além de fomentar a pesquisa e produção acadêmica na área, bem como a formação acadêmica, mediante capacitação a professores e estudantes. Os primeiros convênios foram firmados no Brasil, com a UNICEUB e a PUC-RJ, ambas universidades privadas no país (ACNUR, 2012; ACNUR, 2003; RODRIGUES, 2014).

A inauguração dessas novas instituições pelo ACNUR merece ser compreendida à luz do contexto global em que se inseria a questão dos refugiados naquele período. Após os atentados de 11 de setembro de 2001, observou-se uma forte tendência de securitização das políticas adotadas em prol dos refugiados, levando à adoção de medidas restritivas em geral pelos países do Norte, o que passou a ser considerado uma crise no regime internacional relativo aos refugiados (CHIMNI, 2001). Simultaneamente, os fluxos de refugiados já majoritariamente provenientes do Sul passaram a ter como destino os países das mesmas regiões de origem, tendo em vista as dificuldades não só de deslocamento, em função dos conflitos, mas também de acesso ao refúgio nos países do Norte.

Adentrando o cenário latino-americano, o Plano de Ação do México (PAM), como pontuado anteriormente, tinha como escopo gerir os fluxos de migrantes foçados na esfera regional, compostos em larga escala por refugiados colombianos. O mesmo plano destacava a necessidade de se:

> (...) fortalecer a cooperação dos Estados da região entre si e com o ACNUR, com os órgãos de direitos humanos do sistema interamericano e com as **instituições acadêmicas** e de investigação da América Latina nos campos da investigação interdisciplinar, da promoção e da formação do direito internacional dos refugiados (ACNUR, 2015b; 138, grifos nossos).

E, ainda, atribuía às instituições acadêmicas, junto com o ACNUR e os referidos órgãos, a tarefa de aprofundar o conhecimento na temática, elaborando estudos tanto sobre a proteção internacional dos refugiados na América Latina, quanto sobre os procedimentos e critérios para aplicação da definição ampliada de refugiado dada pela Declaração de Cartagena (ACNUR, 2015b).

Ainda no âmbito do PAM, vale resgatar a propositura brasileira do programa regional de reassentamento, o que ensejou em 2004 a reabertura do Escritório do ACNUR no Brasil (fechado desde 1999), com vistas a auxiliar em seu processo de implementação. Ademais, à época, os agentes que trabalhavam em ONGs locais e instituições religiosas ainda não possuíam adequada expertise e suficiente experiência com reassentados no país (MOREIRA, 2012).

Com o PAM, portanto, a prioridade dada às Cátedras passou a consistir no atendimento direto aos refugiados, através da prestação de serviços comunitários, e acesso ao ensino superior, incluindo-os na vida universitária (ACNUR, 2012; ACNUR 2012-2013). Um ano após o lançamento das Cátedras, houve, assim, uma reconfiguração em seus propósitos: inicialmente pensada mais em termos de contribuições acadêmicas, a partir de 2004, passou a adquirir status de ator propulsor da integração local de refugiados.

Após o período inicial de instalação das Cátedras em universidades públicas, privadas, confessionais e leigas, o ACNUR considerou uma fase seguinte de estagnação no projeto, tendo em vista as atividades efetivamente concretizadas. Porém, reconhecendo "o papel fundamental das IES (instituições de ensino superior) para a proteção e integração de refugiados no país", decidiu relançá-lo em 2010 (ACNUR, 2012:2).

Tal decisão merece ser apreciada à luz de outro instrumento aprovado no mesmo ano – a Declaração de Brasília de 2010 – , a qual reafirmava a importância de injetar novo fôlego aos programas previstos pelo PAM, bem como às soluções chamadas de duradouras, considerando o perfil predominantemente urbano dos refugiados na América Latina. Não apenas o reassentamento, como a integração local despontavam como metas a serem reforçadas na região (ACNUR, 2015b).

As universidades poderiam atuar em prol dos refugiados acolhidos no Brasil a partir de seus três pilares de sustentação: ensino, pesquisa e extensão. Com base no primeiro, pretendia-se incluir a temática relacionada ao refúgio (em especial, Direito Internacional dos Refugiados) em disciplinas ofertadas em cursos de graduação e pós-graduação. Por meio do segundo, o fomento a publicações de pesquisas sobre a temática dos refugiados confluiria para o esforço de se criar um banco de dados compilando trabalhos da comu-

nidade acadêmica na área – a qual ainda era bastante incipiente no país. Além disso, estimulava-se a organização de eventos e cursos de formação aos agentes envolvidos diretamente na recepção de refugiados – os quais, como já mencionado, careciam de capacitação apropriada. Por fim, na área da extensão, os benefícios aos refugiados seriam mais fortemente sentidos, a partir da: criação de processo seletivo específico, concessão de bolsas de estudos ou auxílio-manutenção, facilitação da validação de títulos de graduação e pós-graduação e, ainda, inclusão em programas de assistência estudantil, como moradia e alimentação, além do oferecimento de serviços nas áreas de saúde física e mental, assistência jurídica e cursos de língua portuguesa para refugiados (ACNUR, 2012).

Dentre as atividades realizadas pelas Cátedras desde sua instalação em 2003, a UFSCAR sobressai por ter instituído vestibular específico para refugiados (sendo o primeiro de 2009), com vagas reservadas em todos os cursos da graduação. A UNISANTOS, por sua vez, provê bolsas de estudos para refugiados. Entre universidades com Cátedras mais recentes, como é o caso da UFABC, há o oferecimento de curso de português para refugiados e imigrantes em alta vulnerabilidade (UNISANTOS, ACNUR, 2010; UNISANTOS, 2015; UFSCAR, 2015; UFABC, 2015a).

O ACNUR também salientava a relevância de se realizar encontros anuais para robustecer as Cátedras estabelecidas, com base no compartilhamento de experiências e "boas práticas" acadêmicas e comunitárias entre elas, assim como o diálogo das universidades com a agência especializada da ONU. Dez instituições[1] foram escolhidas, então, para participar do I Seminário Nacional das Cátedras Sérgio Vieira de Mello sediado pela UNISANTOS em 2010. Ao final do evento, foram feitas propostas para um Plano de Ação que objetivava a ampliação das Cátedras no Brasil. Dentre elas, constavam: a integração das universidades nas redes de proteção e assistência a solicitantes de refúgio e refugiados; a criação de espaços acadêmicos a fim de que o tema do refúgio pudesse ser analisado pelo prisma interdisciplinar; o aprimoramento do tratamento dos refugiados pelas universidades, promovendo maior diálogo com eles a fim de se compreender melhor sua realidade (UNISANTOS; ACNUR, 2010; ACNUR, 2012).

Como fruto do encontro, foi lançado, no ano seguinte, o Diretório Nacional de Teses de Doutorado e Dissertações de Mestrado sobre Refúgio, Deslocamentos Internos e Apatridia, cobrindo trabalhos publicados no período de 1987 a 2009 (ACNUR, 2011). Os

[1] Além da Universidade Católica de Santos (UNISANTOS), Universidade de São Paulo (USP), Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP-SP), Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-RJ), Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), Faculdades Metropolitanas Unidas (FMU) de São Paulo (SP), Centro Universitário UNIEURO de Brasília (DF), Universidade Federal de São Carlos (UFSCar-SP) e Centro Universitário Vila Velha (UVV) de Vitória (ES) (UNISANTOS; ACNUR, 2010; ACNUR, 2012).

encontros seguiram ocorrendo anualmente[2], sendo objetivo corrente formar uma rede de apoio interinstitucional das Cátedras.

A atuação das universidades e, em particular, das Cátedras, vale ser apontada também no âmbito de comitês e conselhos direcionados a refugiados, criados nas esferas estadual e municipal. Na composição do Comitê Intersetorial Estadual de Políticas de Atenção aos Refugiados do Rio de Janeiro, instituído em 2009, entre membros que "podem" vir a ter representação estão duas universidades indicadas pelo Fórum de Reitores do Estado do RJ, sendo que uma deve ter trabalho direto com refugiados (PINTO, 2011). No Comitê Municipal de Atenção aos Imigrantes, Refugiados, Apátridas e Vítimas de Tráfico de Pessoas de Porto Alegre, estabelecido em 2014, figuram entre representantes convidados a PUC-RS e a CSVM da UNISINOS (PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE, 2014). Por fim, no recém-criado Conselho Estadual dos Direitos dos Refugiados, Migrantes e Apátridas do Paraná, prevê-se que um representante da CSVM da UFPR participe com direito a voz, sem direito a voto (ESTADO DO PARANÁ, 2015).

Em que pese o status de participação, entende-se que a inclusão de universidades e cátedras nos referidos conselhos e comitês carrega em si o reconhecimento de seu compromisso com a causa dos refugiados e migrantes e, especialmente, sua capacidade de contribuir com a elaboração, implementação e avaliação de planos municipais e estaduais de atenção ao grupo.

É fato que a comunidade acadêmica procurou colaborar com suas perspectivas para a construção de políticas relacionadas aos refugiados não apenas no país, em seus diversos níveis federativos, como também no cenário regional.

No ano passado, em comemoração aos 30 anos da Declaração de Cartagena, uma série de debates e processos de consultas reuniu representantes de governos, instituições religiosas, ONGs e outras instituições da sociedade civil. Aspirava-se definir um plano comum para a região a ser executado na próxima década, o qual se consubstanciou na Declaração e no Plano de Ação do Brasil de 2014 (ACNUR, 2015b). Realça-se aqui o capítulo sétimo, ao afirmar que:

> (...) as consultas sub-regionais recomendaram o fortalecimento das redes nacionais e regionais da sociedade civil, incluindo a **Academia** para realizar pesquisas sobre a matéria, intercambiar boas práticas operacionais, para a defesa de casos e velar pelo respeito dos parâmetros de direitos humanos para a proteção das pessoas solicitantes de asilo, refugiadas, deslocadas, apátridas (ACNUR, 2015b; 190, grifo nosso).

[2] O segundo seminário foi sediado pela UVV, em Vila Velha, em 2011; o terceiro, pela PUC-SP, em São Paulo, em 2012; o quarto, pela UFPR, em Curitiba, em 2013; o quinto, pela UFRGS, em Porto Alegre, em 2014; e finalmente o sexto, pela UFGD, em Dourados, em 2015 (ACNUR, 2015a).

A Academia participou ativamente desse processo de diálogo denominado Cartagena +30, expressando suas considerações em uma proposição específica – conhecida como "Declaração da Academia no marco de Cartagena +30". O ACNUR e *Norwegian Refugee Council* apoiaram tal iniciativa, reputando-a como da sociedade civil. Grupos de trabalho buscaram refletir conjuntamente sobre questões que materializavam "preocupações da Academia para o próximo decênio de proteção humanitária na região". Formou-se um rede internacional congregando acadêmicos brasileiros, latino-americanos e de outras regiões (em especial, de países da Europa, Canadá e EUA). Após discussão no V Encontro Nacional da CSVM, realizado na UFRGS em setembro de 2014, o texto foi consolidado com 30 recomendações referentes à "proteção integral a migrantes forçados e construção de um espaço efetivo humanitário na América Latina e Caribe" (DECLARAÇÃO, 2014).

A declaração inovou quanto à interpretação do Direito Internacional dos Refugiados, particularmente no tocante à definição ampliada de refugiado, compreendida como desrespeito a quaisquer direitos humanos, não apenas aos direitos civis e políticos. Na mesma esteira, sugeriu ampliar a interpretação sobre "grave e generalizada violação de direitos humanos" a fim de abranger os fluxos de deslocados ambientais. Outra recomendação de alta relevância se referia à avaliação e revisão pelos Estados de seus "atuais programas e processos de recepção, proteção e integração de solicitantes de refúgio e refugiados", com vistas a avançar efetivamente nos propósitos do PAM (DECLARAÇÃO DA ACADEMIA, 2014).

De fato, o potencial das contribuições dadas pela comunidade acadêmica não se restringe a aspectos teóricos e jurídicos, mas tem alcance prático em termos dos processos de integração local. Isto se faz notar pela chamada das Cátedras[3] ao diálogo recentemente pelo CONARE. Diante do quadro de aumento significativo de solicitações de refúgio no país, o comitê se propôs a ouvir propostas das universidades para a formulação de um plano nacional relativo a refugiados (UFABC, 2015b).

No âmbito do CONARE, as Cátedras poderiam, assim, participar institucionalmente para opinar sobre casos de solicitações de refúgio, bem como propor políticas direcionadas aos refugiados na área da integração local (reiterando que esta também é atribuição do Comitê). Segundo Rodrigues (2014), há de se levar em conta a possibilidade de articulação entre as Cátedras com a Caritas Arquidiocesana (atual representante da sociedade civil) ou de se abrir espaço próprio para participação delas no órgão colegiado. Entendendo que estas também são instituições da sociedade civil, valeria rever a composição

[3] Participaram da reunião representantes das Cátedras das seguintes universidades: UFES, UFGD, UFSC, UFPR, UNISINOS, UFSM, USP, UFABC, UFRGS, UNISANTOS, PUC-SP, UVV. Além destas, vale citar que recentemente instituíram Cátedras a UNIFESP e a UEPB.

do CONARE, com vistas a ampliá-lo e, com isso, torná-lo mais democrático.

Mesmo a parceria das Cátedras com o ACNUR merece ser mais estreitada. Para essa finalidade, Rodrigues (2014:25) defende a constituição de um Grupo Consultivo, com representantes das Cátedras conveniadas, a fim de oferecer uma "visão de conjunto das questões essenciais a serem enfrentadas nacionalmente no tema, provendo o ACNUR de uma instância permanente e qualificada de consulta para diversos temas". Vale recordar que Chimni (2001), em seu modelo dialógico, já havia apontado a necessidade de maior aproximação da organização internacional com a comunidade acadêmica.

Para tanto, as próprias Cátedras precisariam se articular mais em esfera nacional, não apenas para trocar experiências e novas ideias, mas para poderem vocalizar de forma unificada demandas ao ACNUR, CONARE e demais órgãos no tocante a questões sensíveis aos refugiados. Tal articulação também poderia se dar no plano estadual para propositura de políticas neste nível federativo.

REFLEXÕES FINAIS: CONQUISTAS E DESAFIOS À FRENTE

gio Vieira de Mello vieram a se somar aos atores sociais diretamente envolvidos com refugiados, sobretudo a partir de 2003 e mais fortemente desde 2010, empreendendo ações direcionadas ao grupo. As Cátedras, em suas universidades, podem prestar serviços aos refugiados em várias frentes: ao oferecer cursos de português, atendimento jurídico, médico, psicológico, fornecer bolsas, auxílio alimentação, acesso à moradia universitária; e, ainda, inseri-los na vida universitária, ao prover acesso ao ensino superior, mediante vestibular específico, por exemplo, e favorecer a construção de relações sociais com a comunidade local.

Além disso, cumprem imprescindível papel de formar cidadãos para serem capazes de lidar com a diversidade cultural, informando a população local sobre quem são os refugiados, divulgando sua condição jurídica e situação no Brasil, ao mesmo tempo fornecendo conhecimento aos refugiados sobre a cultura brasileira e outros aspectos relevantes de nosso país. Desse modo, agem em prol da sensibilização acerca da questão dos refugiados, buscando preparar a sociedade receptora para melhor acolhê-los. Ao estimular o convívio social, auxiliam a prevenir e combater situações de discriminação, xenofobia, intolerância em relação à população refugiada no país.

Nesse sentido, revela-se fundamental não apenas a formação de estudantes, como também a capacitação de agentes públicos (federais, estaduais e municipais) nos mais diversos órgãos, assim como funcionários de ONGs e instituições privadas que traba-

lham diretamente com refugiados em diversas localidades. Atuando em ambos os lados (tanto frente aos refugiados como à comunidade local), as Cátedras despontam como atores de relevo para propiciar relações recíprocas mais favoráveis em termos dos processos de integração.

A Academia também contribui expressivamente ao produzir pesquisas sobre a temática dos refugiados, sendo essencial avançar nas discussões teóricas, metodológicas e empíricas sobre tais processos. A partir destes estudos, abre-se a oportunidade para que os refugiados sejam ouvidos, realizando-se entrevistas qualitativas ou *surveys* com eles, em que possam relatar suas experiências particulares sobre o que significa estar integrado e identificar áreas deficitárias que urgem ser aprimoradas no país.

Tais pesquisas servem como indispensável insumo para o desenho de políticas públicas em prol dos refugiados, assim como são importantes para sua execução e posterior avaliação. Nesse sentido, como já colocado, as universidades podem colaborar para a adoção de medidas que beneficiem os refugiados em diversas esferas (municipal, estadual, federal) e, sobretudo, para aperfeiçoar a política voltada à integração dos refugiados no país.

Todavia, o papel das Cátedras precisa ser fortalecido institucionalmente não apenas nos conselhos, comitês estaduais e municipais, como também no CONARE e com o ACNUR. A capacidade de influenciar nos processos de tomada de decisões nestas instituições somente poderá ser percebida ao acompanharmos se as ações propostas por elas serão de fato implementadas pelo poder público e pela organização internacional.

O fortalecimento das Cátedras implica, ainda, maior aproximação com os refugiados, seja realizando eventos culturais e acadêmicos, nos quais se garanta espaço para participação do grupo, a fim de que possam externar suas próprias perspectivas sobre os processos de integração local vivenciados por eles, seja viabilizando outros canais mediante os quais eles possam ter voz e, assim, apresentar suas necessidades mais prementes. Com isso, as Cátedras poderão se reafirmar como instituições representantes da sociedade civil e se consolidar como atores de relevo na chamada estrutura tripartite voltada para recepção de refugiados no país.

Nota-se como a atuação da academia, através das Cátedras, em suas atividades de ensino, pesquisa e extensão, pode fomentar o desenvolvimento de processos de integração em suas mais diversas áreas e múltiplas dimensões. Isto se verifica nos aspectos ditos funcionais da integração (no âmbito da educação, saúde, alimentação, moradia, proteção, assistência jurídica) e, ao mesmo tempo, ao intermediar práticas de interações sociais e culturais com a comunidade local.

Afinal, torna-se imperativo integrar todos os atores: estatais – órgãos burocráticos federais, comitês, conselhos estaduais e municipais –, não estatais – ACNUR, instituições da sociedade civil (ONGs, organizações religiosas e instituições privadas, comunidade acadêmica) e refugiados. Somente dessa maneira será possível se ter um diálogo mais amplo e de fato integrado para tratar da questão dos refugiados e, mais especificamente, dos processos de integração local no país.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

ACNUR. (2003). **Academic chairs in memory of Sergio Vieira de Mello**. In: http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/search?page=search&docid=3f8fbe093&query=academic (acessado em 5 de julho de 2015).

_____. (2015ª). **Cátedra Sérgio Vieira de Mello**. In: http://www.acnur.org/t3/portugues/informacao-geral/catedra-sergio-vieira-de-mello/ (acessado em 5 de julho de 2015).

_____. (2014ª). **Cátedra Sérgio Vieira de Mello apresenta Declaração da Academia para Cartegena +30**. In: http://www.acnur.org/t3/portugues/noticias/noticia/catedra-sergio-viera-de-mello-apresenta-declaracao-da-academia-para-cartagena-30/ (acessado em 5 de julho de 2015).

_____. (2014b). **Cartilha para refugiados no Brasil: direitos e deveres, documentação, soluções duradouras e contatos úteis**. In: http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/portugues/Publicacoes/2014/Cartilha_para_refugiados_no_Brasil (acessado em 5 de julho de 2015).

_____. (2015b). **Coletânea de Instrumentos de Proteção Nacional e Internacional de Refugiados e Apátridas**. In: http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/portugues/Publicacoes/2012/Lei_947_97_e_Coletanea_de_Instrumentos_de_Protecao_Internacional_de_Refugiados_e_Apatridas (acessado em 5 de julho de 2015).

_____. (2011). **Diretório Nacional de Teses de Doutorado e Dissertações de Mestrado sobre Refúgio, Deslocamentos Internos e Apatridia.** In: http://www.acnur.org/diretorio-nacional-de-teses-de-doutorado-e-dissertacoes-de-mestrado/apresentacao.htm (acessado em 5 de julho de 2015).

_____. (2012-2013). **Livelihoods: Sérgio Vieira de Mello Academic Chair**. In: http://livelihoods.acnur.org/en/search-by-category/art/sergio-vieira-de-mello-academic-chair/ (acessado em 5 de julho de 2015).

_____. (2012). **Termo de referência – Cátedra Sérgio Vieira de Mello**. In: http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/portugues/eventos/TERMO_DE_REFERENCIA_CSVM_2012 (acessado em 5 de julho de 2015).

_____. (2014c). **Refúgio no Brasil: uma análise estatística (2010-2014).** In: http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/Estatisticas/Refugio_no_Brasil_2010_2014.pdf?view=1 (acessado em 5 de julho de 2015).

ATFIELD, Gaby; BRAHMBHATT, Kavita; O'TOOLE, Therese. (2007). **Refugees' experiencies of integration.** Refugee Council; University of Birmingham. In: www.refugeecouncil.org.uk/assets/0001/.../Integration_research_report (acessado em 5 de julho de 2015).

CASTLES, Stephen et al. (2002). **Integration: mapping the field**. Oxford, University of Oxford; Home Office Immigration Research and Statistics Service.

CHIMNI, B. S. (2001). Reforming the international refugee regime: a dialogic model. **Journal of Refugee Studies**, Oxford, 14(2):151-168.

DECLARAÇÃO da Academia no marco de Cartagena +30. 2014. In: http://www.unisantos.br/wp-content/uploads/2014/11/Declaração-da-Academia-no-Marco-de-Cartagena-+-30.pdf (acessado em 5 de julho de 2015).

ESTADO DO PARANÁ. 2015. **Lei 18.465** *de 24 de abril de 2015.* In: http://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/pesquisarAto.do?action=exibir&codAto=139784&indice=1&totalRegistros=1 (acessado em 5 de julho de 2015).

HAYDU, Marcelo. (2011). A integração de refugiados no Brasil. In: RAMOS, André de Carvalho; RODRIGUES, Gilberto; ALMEIDA, Guilherme Assis de (org.). **60 anos de ACNUR: perspectivas de futuro**. São Paulo, Editora CL-A Cultural, pp. 131-145.

MALKKI, Liisa. (1992). National geographic: the rooting of peoples and the territorialization of national identity among scholars and refugees. **Cultural Anthropology**, Houston, 7(1):24-44.

MEYER, Sarah. (2008). **Forced Migration Online (FMO) Research Guide on Local Integration**. In: http://www.forcedmigration.org/research-resources/expert-guides/local-integration/fmo045.pdf (acessado em 5 de julho de 2015).

MOREIRA, Julia Bertino. (2012). **Política em relação aos refugiados no Brasil (1947 a 2010)**. Tese de Doutorado em Ciência Política, Universidade Estadual de Campinas.

_____. (2014). Refugiados no Brasil: reflexões acerca do processo de integração local. **REMHU – Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana**, Brasília, 22(43):85-98.

PINTO, Bibiana Graef Chagas. (2011). O papel dos Comitês Estaduais de políticas de atenção aos refugiados no Brasil. In: RAMOS, André de Carvalho; RODRIGUES, Gilberto; ALMEIDA, Guilherme Assis de (org.). **60 anos de ACNUR: perspectivas de futuro.** São Paulo, Editora CL-A Cultural, pp. 179-199.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. (2014). **Decreto n. 18.815 de 10 de outubro de 2014**. In: http://www2.portoalegre.rs.gov.br/cgi-bin/nph-brs?s1=000034350.DOCN.&l=20&u=%2Fnetahtml%2Fsirel%2Fsimples.html&p=1&r=1&f=G&d=atos&SECT1=TEXT (acessado em 5 de julho de 2015).

RODRIGUES, Gilberto. (2014). ACNUR e Universidades: a Cátedra Sérgio Vieira de Mello (CSVM) no Brasil. **Cadernos de Debates Refúgio, Migrações e Cidadania,** Brasília, 9(9):13-30.

SANCHEZ, Mariana. **Brasil vai investir em dados sobre refugiados e aumentar estrutura do órgão que avalia pedidos**. *O Globo,* 22 de junho de 2015. In: http://oglobo.globo.com/brasil/brasil-vai-investir-em-dados-sobre-refugiados-aumentar-estrutura-do-orgao-que-avalia-pedidos-16514081 (acessado em 5 de julho de 2015).

SMYTH, Gary; STEWART, Emma; DA LOMBA, Sylvie. (2010). Introduction: critical reflections on refugee integration: lessons from international perspectives. **Journal of Refugee Studies**, Oxford, 23(4): 411-414.

STRANG, Alison; AGER, Alastair. (2010). Refugee Integration: emerging trends remaining agenda. **Journal of Refugee Studies**, Oxford, 23(4): 499-607.

UFABC. (2015ª). **Curso de Língua Portuguesa Presencial para Refugiados e Imigrantes em situação de alta vulnerabilidade**. In: http://proex.ufabc.edu.br/cursos/cursos-de-extensao/inscricoes-abertas/201-cursos/cursos-de-extensao/em-andamento/curso-de-lingua-portuguesa-presencial-para-refugiados-e-imigrantes-em-situacao-de-alta-vulnerabilidade (acessado em 5 de julho de 2015).

_____. (2015b). **Reunião no Ministério da Justiça sobre o Plano Nacional de Refugiados com as Cátedras Sergio Vieira de Mello**. In: http://graduacao.ufabc.edu.br/relacoesinternacionais/index.php?option=com_content&view=article&id=338:reunião-no-ministério-da-justiça-sobre-o-plano-nacional-de-refugiados-com-as-cátedras-sergio-vieira-de-mello&catid=38&Itemid=129 (acessado em 5 de julho de 2015).

UFSCAR. (2015). **Edital Prograd n. 004 de 18 de maio de 2015 – Seleção para ingresso de refugiados nos cursos de graduação presenciais**. In: http://www.saci.ufscar.br/data/solicitacao/27685_edtprgr_ref16.pdf (acessado em 5 de julho de 2015).

UNISANTOS. (2015). **Inscrições abertas para concurso de bolsas de estudos para refugiados**. In: http://www.unisantos.br/portal/noticias/inscricoes-abertas-para-concurso-de-bolsas-de-estudos-para-refugiados/ (acessado em 5 de julho de 2015).

UNISANTOS; ACNUR. (2010). **Relatório – I Seminário Nacional Cátedra Sérgio Vieira de Mello.** In: http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/eventos/Relatorio_do_I_Seminario_Nacional_Catedra_Sergio_Vieira_de_Mello.pdf?view=1 (acessado em 5 de julho de 2015).

MONÇÕES
Revista de Relações Internacionais da UFGD
ISSN 2316-8323

A MIGRAÇÃO HAITIANA RECENTE PARA O BRASIL: BASES TEÓRICAS E INSTRUMENTOS POLÍTICO-JURÍDICOS

José Antônio Peres Gediel
Professor Titular da Universidade Federal do Paraná
coordenador da Cátedra Sérgio Vieira de Mello/UFPR
Coordenador do Programa de Extensão e Pesquisa
Política Migratória e Universidade Brasileira.

Melissa Martins Casagrande
Doutora em Direitos Humanos e Pluralismo
Jurídico pela McGill University, Canada.
Colaboradora do Programa de Extensão e
Pesquisa Política Migratória e Universidade Brasileira.

RESUMO:

Propõe-se uma análise das bases teóricas das medidas de cunho humanitário relacionadas à migração haitiana recente para o Brasil, assim como das resoluções programáticas e instrumentos político-jurídicos que tais medidas ensejam à luz do contexto axiológico dos Direitos Humanos e do Direito Internacional Humanitário. Ao lado disso, procede-se a uma reflexão teórica sobre os fundamentos clássicos da razão humanitária. Analisam-se a peculiaridade do caso haitiano e a sua relação com a posição brasileira no cenário internacional na última década assim como a implementação inédita e excepcional no Brasil do visto de permanência por razões humanitários em face da instabilidade sociopolítica exacerbada pelo terremoto que assolou o Haiti em 2010. Apresenta-se a atual conjuntura politico-legislativa brasileira com relação aos instrumentos que garantem a proteção a migrantes em situação de vulnerabilidade como os refugiados e portadores de visto humanitário. Ressalta-se a relevância do processo de proteção regional instaurado pela Declaração de Cartagena de 1984 e pelas declarações subsequentes que marcam seus dez, vinte e trinta anos de vigência no âmbito da implementação da proteção oferecida por meio do visto humanitário.

PALAVRAS-CHAVE: migração, visto humanitário, Haiti, Brasil

ABSTRACT:

This study proposes an analysis of the theoretical framework of the humanitarian instruments related to the recent Haitian migration to Brazil as well as an analysis of the programmatic resolutions and legal and political tools in light of the axiological context of Human Rights and International Humanitarian Law. The peculiarity of the Haitian case is analysed in relation to Brazil's newfound place in the international arena in the last decade. The analysis encompasses the unprecedented and exceptional implementation of the visa for humanitarian purposes due

to the social and political instability exacerbated by the earthquake that beset Haiti in 2010. The current legal and political status in Brazil in relation to the instruments that guarantee the protection of vulnerable migrants such as refugees and holders of humanitarian visas is presented. The relevance of the protection process spearheaded by the 1984 Cartagena Declaration and the ensuing declarations that mark its tenth, twentieth and thirtieth anniversaries is highlighted in the context of the implementation of the protection granted by means of the humanitarian visa. A critical analysis of the implementation of classic humanitarian practices within the Brazilian context is proposed.

KEY WORDS: migration, humanitarian visa, Haiti, Brazil

O estreitamento das relações entre Brasil e Haiti remonta, pelo menos, a 2004, na sequência de uma guerra civil provocada pelo terror do regime militar e pela instabilidade política do governo Jean-Bertrand Aristide. O terremoto, que mais tarde serviu e ainda serve de justificativa para a política migratória humanitária brasileira, só veio a ocorrer em 2010.

A atuação brasileira de cunho humanitário, naquele país, se deu, inicialmente, por meio de uma intervenção militar, para minimizar e impedir conflitos armados, e as tropas brasileiras passaram a atuar com o beneplácito da ONU. A Missão das Nações Unidas para estabilização no Haiti, ou MINUSTAH, por sua sigla em francês, é comandada desde o princípio pelas Forças Armadas brasileiras, que também detém o maior efetivo em solo haitiano. Essa atuação contribuiu para a produção de certa imagem que a população haitiana tem do Brasil, além de requalificar a posição brasileira no plano da política humanitária.

No dia 12 de janeiro de 2010 um forte terremoto assolou o Haiti, um país já debilitado pela instabilidade política e, consequentemente, social. A precariedade das condições de habitação exacerbou a catástrofe natural que afetou 3.5 milhões de pessoas, incluindo os 2.8 milhões de habitantes da capital Port-au-Prince. O governo do Haiti estima que 60% dos edifícios administrativos do governo foram destruídos, assim como 80% das escolas em Port-au-Prince e 60% das escolas em outras regiões do país. A ONU (2011) estima que a prejuízo financeiro causado pelo terremoto é de 7.8 bilhões de dólares americanos, o que equivale a mais de 120% do Produto Interno Bruto do Haiti em 2009.

Calcula-se que logo após o terremoto de 2010 (ONU, 2014), o deslocamento interno no país chegou a 2.3 milhões de pessoas que passaram a viver em acampamentos, muitos dos quais em zonas de risco ambiental sujeitos a enchentes e furacões que periodicamente assolam a região. Avalia-se que até julho de 2014, 104.000 pessoas continuam internamente deslocadas e vivendo em 172 acampamentos espalhados pelo país. Desses, aproximadamente 70.000 não fazem parte de nenhum programa de retorno ou reassentamento interno.

Após o terremoto de 2010, aumentou a demanda de ajuda humanitária dos haitianos em relação às tropas brasileiras lá sediadas, e o Brasil se apresentou como um destino possível para os migrantes haitianos. Por outro lado, as baixas taxas de desemprego do Brasil, naquele momento, tornavam difícil a contratação de trabalhadores brasileiros para determinados setores de produção, em que o trabalho é extremamente penoso, tais como frigoríficos, construção civil (inclusive de usinas hidrelétricas) e movelaria. Essa conjuntura nacional fez com que o Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) vislumbrasse um espaço de absorção de trabalhadores haitianos por esses setores, e alguns empresários se dispuseram a admitir trabalhadores haitianos, formalmente.

Por essas razões, a política brasileira de migração específica para cidadãos haitianos foi formulada pelo Ministério da Justiça, mas executada pelo Ministério do Trabalho e Emprego, por meio do Conselho Nacional de Imigração (CNIg). A criação de um visto humanitário somente para cidadãos haitianos foi extremamente inovadora, pois pôs em prática a atenção a pessoas que precisam de proteção em virtude de causas ambientais e(ou) desastres naturais, conforme os princípios estabelecidos na Declaração de Cartagena de 1984, que define uma política humanitária regional, no âmbito dos países latino-americanos.

Propomos aqui uma análise das bases teóricas que inspiram as medidas de cunho humanitário relacionadas à migração haitiana recente para o Brasil, assim como das resoluções programáticas que tais medidas ensejam à luz do contexto axiológico dos Direitos Humanos e do Direito Internacional em suas esferas regional (Interamericana) e global.

DIREITO HUMANITÁRIO NO BRASIL: O NOVO DEFASADO

A evolução sociopolítica do ordenamento jurídico brasileiro com a redemocratização do Estado e promulgação da Constituição de 1988 traz um novo paradigma ideológico de pluralismo e diversidade que progressivamente altera a orientação político-legislativa brasileira concernente aos Direitos Humanos e à proteção humanitária. Por exemplo, a promulgação da Lei n.º 9.474 em 1997, também conhecida como Lei do Refúgio, incorpora no ordenamento jurídico brasileiro a Convenção das Nações Unidas de 1951 sobre o Estatuto dos Refugiados e seu Protocolo de 1967 e pauta o estreitamento das relações entre o Brasil e o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR).

A promulgação da Lei do Refúgio, bem como a cooperação entre o Estado brasileiro e o ACNUR, resultou em aumento considerável do número de pedidos de refúgio e o reassentamento de refugiados no Brasil nas últimas décadas. O reassentamento é uma

das soluções duradouras para aqueles refugiados que, por questões de segurança ou integração, não podem permanecer no primeiro país de acolhida nem retornar ao país de origem.

A Lei do Refúgio determina em seu art. 1 que será reconhecido como refugiado:

> Todo o indivíduo que por fundado temor de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, encontre-se fora de seu país de nacionalidade ou residência habitual e não possa ou não queira acolher-se à proteção do referido país. Também poderá ser concedido o status de refugiado ao cidadão estrangeiro que, devido à grave e generalizada violação de direitos humanos, é obrigado a deixar seu país de nacionalidade.

É importante ressaltar, que a Lei do Refúgio brasileira, assim como muitos outros países latino-americanos, adota a definição ampliada de refugiados estabelecida na Declaração de Cartagena de 1984, que considera a *violação generalizada de direitos humanos* como uma das causas de reconhecimento da condição de refugiado, o que aumenta não apenas a proteção oferecida como também o número de beneficiários.

A chegada progressiva de refugiados e os fluxos migratórios expressivos por razões humanitárias, principalmente do Haiti, colocaram à prova a incipiente legislação brasileira proponente do acolhimento e inserção social de migrantes em situação de vulnerabilidade embasada em princípios de Direitos Humanos e do Direito Humanitário.

Consequentemente, o tímido progresso da legislação brasileira iniciado no final dos anos noventa tem sido constantemente desafiado a ampliar sua magnitude e alcance. Ao aumento das postulações de refúgio e permanência em caráter humanitário soma-se o aumento dos fluxos migratórios por razões econômicas e de outra natureza provenientes principalmente dos países do Mercado Comum do Sul – Mercosul, Bolívia e Chile – e de cidadãos da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa.

Os fluxos migratórios recentes também colocaram à prova a antiquada legislação vigente embasada na defesa da segurança nacional e que atualmente regula a chegada e documentação de estrangeiros. Esse espaço, que é ao mesmo tempo novo e defasado, representa um dos maiores paradoxos da resposta brasileira aos grandes fluxos migratórios recentes. Da mesma forma, a cultura institucional na prestação de serviços públicos a migrantes e refugiados, que incluem acolhimento e inserção social, segue o viés da legislação que disciplina a entrada e permanência de estrangeiros anterior à Constituição de 1988 e aos marcos de referência para proteção de refugiados e migrantes em situação de vulnerabilidade estabelecidos na América Latina e globalmente.

CARTAGENA: REGIONALIZAÇÃO CONCEITUAL E COOPERAÇÃO SUL-SUL

A Declaração de Cartagena surge em meados dos anos oitenta com o principal objetivo de responder pragmaticamente à grave crise de pessoas refugiadas e internamente deslocadas que à época assolava a América Central. O espírito da Declaração de Cartagena surge da tradição latino-americana de garantia do direito de asilo somada à necessidade prática de suprir a ineficácia dos parâmetros internacionais para responder às particularidades da crise na região. Por um lado, a definição restritiva dos instrumentos globais não abarcava todas as pessoas vulneráveis e carentes de proteção e, por outro, a maioria dos países envolvidos no processo não havia participado do desenvolvimento do regime global de refúgio e, consequentemente, não era signatário dos instrumentos internacionais de proteção por conta dos regimes políticos em vigor.

Além de endossar a definição de refúgio contida na Convenção de 1951 sobre o Estatuto dos Refugiados e seu Protocolo de 1967, a Declaração de Cartagena (1984) também considera como refugiados e, consequentemente, estende a devida proteção a pessoas que:

> Tenham fugido dos seus países porque sua vida, segurança ou liberdade tenham sido ameaçados pela violência generalizada, a agressão estrangeira, os conflitos internos, a violação maciça dos direitos humanos ou outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública.

A Declaração de Cartagena oferece uma definição ampliada de proteção ao mesmo tempo em que encoraja a cooperação ativa de Estados de toda a América Latina para que os objetivos propostos sejam alcançados. Muito embora seja um instrumento sem aplicabilidade direta no âmbito do Direito Internacional, a grande maioria dos países da região incorporou os princípios contidos na Declaração de Cartagena em sua legislação nacional.

A prevalência sistemática da aplicação dos princípios contidos na Declaração pela Comissão e pela Corte Interamericana de Direitos Humanos também contribui para o estabelecimento de um marco regional de proteção ampliado que estabelece uma linguagem comum e atende às necessidades particulares do continente.

Reed-Hurtado afirma que a Declaração de Cartagena sobre Refugiados é uma das maiores conquistas no processo de desenvolvimento de um regime de proteção na América Latina. Segundo o mesmo autor, o processo iniciado pela Declaração promoveu com sucesso o estabelecimento e a consolidação de práticas e princípios humanitários no âmbito da prática administrativa e legislativa dos Estados que a adotam (2003: 4-10).

A Declaração ressalta ainda que as práticas e os princípios nela contidos emergem da interação entre o Direito Internacional dos Direitos Humanos, do Direito Internacional Humanitário e do Direito Internacional dos Refugiados e que a proteção adequada só ocorre de forma plena quando estes três ramos do Direito convergem. A Declaração também reitera o princípio de *non-refoulement* como pedra angular de proteção internacional e determina o seu reconhecimento e respeito como um princípio de *jus cogens.* Em outras palavras, o princípio de *non-refoulement* (a não repulsão ou 'devolução') é, nesses termos, considerado uma norma peremptória imperativa do direito internacional, inderrogável pela vontade das partes.

Os processos estabelecidos no continente americano pela Declaração de Cartagena e pelas declarações subsequentes, que marcam seus dez, vinte e trinta anos de vigência, são bastante semelhantes aqueles ocorridos no continente africano. A Convenção da Organização dos Estados Americanos que Regula Aspectos Específicos de Problemas dos Refugiados na África, a Declaração de Cartagena e a Convenção Africana reconhecem a singularidade da necessidade de proteção e de respostas a essas necessidades de proteção que tem lugar no Hemisfério Sul e que não necessariamente se enquadram nos padrões eurocêntricos, que até então dominavam a normatização das diretrizes internacionais.

Reed-Hurtado enfatiza que os sistemas interamericano e africano alteram o ângulo pelo qual a necessidade de proteção é analisada. Enquanto a definição global estabelecida pela Convenção de 1951 está centrada em elementos subjetivos e individualizados, as definições regionais centram-se em elementos objetivos como violência generalizada, agressão estrangeira, violação maciça de direitos humanos e outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública (2013: 12).

Enquanto as noções de vulnerabilidade e necessidade de proteção, tais quais expressas nos instrumentos globais de características eurocêntricas são uma resposta a uma eventual 'falha isolada no sistema estatal', nos sistemas regionais tais noções podem ser interpretadas em resposta a uma 'falha total do sistema estatal' em proteger seus próprios cidadãos.

O processo impulsionado pela Declaração de Cartagena comprova e espelha a evolução e a necessidade inerente de adaptação do modelo interamericano de proteção a pessoas refugiadas, internamente deslocadas ou em outras situações de vulnerabilidade que se encontrem fora de seu país de nacionalidade ou de residência habitual.

A Declaração de San José, também conhecida como Cartagena +10 e firmada em 1994, ressalta a necessidade de proteção de pessoas internamente deslocadas e promo-

ve a consideração holística (gênero, idade, etnia) da vulnerabilidade das pessoas que necessitam de proteção. Igualmente em consonância com a realidade vivida no momento de sua assinatura em 2004, a Declaração e o Plano de Ação do México, também conhecidos como Cartagena +20 salientam a necessidade de fortalecimento de mecanismos de proteção na região andina, a apatridia, a circulação de pessoas em áreas de cooperação econômica, assim como o deslocamento forçado de pessoas em virtude de instabilidade política na região do Caribe.

O processo tem prosseguimento com a Declaração de San José e o Plano de Ação do Brasil, também conhecidos como Cartagena +30 e firmados em 2014. Cartagena +30 reconhece expressamente a tendência dos últimos trinta anos em abrir o processo a novos desafios que surgem no continente e demandam reconhecimento de proteção, bem como a consequente implementação de soluções inovadoras em resposta à necessidade de proteção.

Cartagena +30 propõe a necessidade de aprimorar as diretrizes de proteção pertinentes a crianças e adolescentes no âmbito da proteção internacional, e daqueles deslocados em virtude de mudanças climáticas e desastres naturais. Cartagena +30 também incentiva a mobilidade de migrantes entre Estados que possuem acordos de cooperação econômica e mobilidade, a exemplo do Mercosul.

Acontecimentos geopolíticos e a singularidade do sistema estabelecido e promovido pelo marco referencial de Cartagena demandam a criação e implementação de instrumentos jurídicos de proteção em que os princípios de Direitos Humanos e de Direito Humanitário são indissociáveis. Nessa perspectiva, o direito à permanência no Brasil de cidadãos haitianos por razões humanitárias (visto humanitário) seria um produto deste processo.

A implementação inédita da modalidade do visto humanitário para haitianos no Brasil atende à necessidade da proteção humanitária dos cidadãos haitianos devido ao cerceamento do exercício de seus Direitos Humanos em virtude da histórica instabilidade política exacerbada por um desastre natural de grandes proporções.

A observação do princípio de *non-refoulement* na concessão do visto humanitário para qualquer haitiano que ingresse no Brasil regular ou irregularmente, é um exemplo da extensão de uma prática humanitária que visa à preservação da dignidade humana e à busca da consolidação dos Direitos Humanos em terras estrangeiras, já que o país de nacionalidade passa por circunstâncias de grave perturbação da ordem pública.

O contexto de aplicação do visto humanitário engloba inúmeros aspectos axiológicos de Cartagena e das declarações e dos planos de ação posteriores que compõem seu marco referencial. O visto humanitário surge como uma terceira via de proteção que

diferencia seus beneficiários do migrante que não requer proteção especial sem tampouco equiparar a necessidade de proteção do detentor do visto humanitário à necessidade de proteção daqueles que objetiva e individualmente exigem a proteção como refugiados sob a égide da Convenção de 1951 e do Protocolo de 1967.

A preservação da dignidade humana e o acesso aos direitos fundamentais não se materializam com a simples emissão de um visto de permanência por razões humanitárias. O reconhecimento da vulnerabilidade e a intenção de proteção não são suficientes para oferecer proteção de fato. O descompasso entre a proteção de direito e a proteção de fato enseja, portanto, uma crítica no contexto brasileiro às práticas clássicas do Direito Humanitário.

Considerando o espaço político-jurídico brasileiro em que o visto humanitário para cidadãos haitianos é concedido assim e a carência de instrumentos para efetiva implementação dos princípios humanitários, é possível levantar reflexões e questionamentos.

A *raison d'être* do visto humanitário e da concessão do refúgio afasta a compreensão generalizada que a migração é um fim em si mesmo. Em estudo sobre esta temática em face do cotidiano migratório, Gediel & Friedrich (2014: 2) afirmam que a política migratória brasileira deve assimilar as conquistas democráticas na operacionalização dos processos migratórios, como a observância do devido processo legal nos procedimentos administrativos desde a entrada dos migrantes em território nacional, e que se fomente uma cultura institucional que crie um ambiente propício a prevenir a consolidação de uma cultura excludente e discriminatória.

O visto humanitário foi amplamente reconhecido como uma solução positiva pela Declaração de San José e pelo Plano de Ação do Brasil - Cartagena +30. A eficácia de sua implementação efetiva, no entanto, depende de mudanças na cultura institucional e da implementação de políticas públicas que considerem a multiplicidade das migrações (refúgio, permanência por razões humanitárias) evitando um tratamento homogêneo das políticas propostas.

CRÍTICA CONCEITUAL: AS PRÁTICAS CLÁSSICAS E O CONTEXTO BRASILEIRO

A crítica ao conceito e às práticas clássicas do Direito Humanitário moderno, realizada por Didier Fassin, na sua obra "La raison humanitaire" (2010), pode servir para a análise da recente migração haitiana para o Brasil. Nesse livro, Fassin examina nove episódios ocorridos entre os anos 1990 e 2000, que se inscrevem no que ele denomina

"momento humanitário da história contemporânea", e põem em questão a moral humanitária em sua articulação e concretização pela política.

O estudo desses casos serviu para investigar as origens e o sentido atual das ações humanitárias, seus impactos sobre os indivíduos e realidades locais e sua inserção no panorama global. A análise da moral humanitária por Fassin derivou dos sujeitos e dos lugares em que as ações acontecem sem se limitar à discussão de seus princípios e fins.

A pesquisa também teve como objetivo submeter a moral, a política e as ações humanitárias à prova de uma "etnografia", passando por estudos de casos, decisões e consequências das práticas humanitárias, em situações de alta complexidade e vulnerabilidade, ultrapassando os discursos da "moral humanitária da atualidade".

A reflexão de Fassin, ao situar a moral humanitária no campo da política internacional e nacional, revela uma série de ambiguidades encobertas pelo discurso moralista humanitário, para indicar que existem outras motivações que não são explicitadas, a começar pela necessidade de conter e excluir determinados contingentes humanos, para tornar possível, no marco da política, a efetivação das ações humanitárias.

A efetivação das políticas humanitárias, segundo esse autor, demanda escolhas que não podem ser validadas pela própria razão humanitária, que se pretende universal, includente, aberta ao sofrimento do outro e fundada na compaixão. Esses dilemas entre a moral, a razão humanitária e a política se tornam visíveis, por exemplo, na questão da elegibilidade em relação tanto de áreas em que devem ocorrer as ações como dos tipos de ações e de indivíduos que serão alvo da política.

A insuficiência da moral humanitária diante das exigências da política também promove a elaboração de novos repertórios teóricos, que buscam justificar as tomadas dessas decisões, como, por exemplo, a busca de equilíbrio entre a teleologia humanitária e a política estatal, formulando tópicos de justificação para escolhas, limitações e exclusões. A factibilidade das ações humanitárias passa, portanto, a depender da ponderação entre necessidade, justiça, mérito e compaixão, e a utilizar registros e evidências fundamentados em fatos consumados.

Fassin trabalha, ainda, com aspectos discursivos que revestem as ações humanitárias e migratórias voltadas à regularização, ao controle de fluxos, à qualificação da migração clandestina, ou ainda, à repressão ao tráfico de pessoas e seu uso nas restrições à migração. Resulta daí a busca de um ponto de equilíbrio entre humanidade e segurança, entre compaixão e repressão; tudo isso sem levar em consideração as experiências traumáticas, expectativas e aspirações dos refugiados e migrantes.

As ambiguidades contidas nos processos de refúgio e migração contemporâneos se revelam nesses instrumentos e impedem a concretização da razão humanitária clássica preconizada nos foros internacionais. As políticas internacionais e nacionais da migração e refúgio se inscrevem, assim, no movimento pendular entre a figura do hóspede e do inimigo, ou indesejável, ratificando a reflexão filosófica realizada por Derrida, ao tratar da dialética da hospitalidade e da hostilidade, da hospitalidade incondicional e da hospitalidade condicionada à vontade do hospedeiro.

Didier Fassin demonstra uma série de instrumentos da política migratória que estão sujeitas à dialética da "hospitalidade incondicional" e da "hospitalidade controlada", tais como o estabelecimento de lugares de trânsito, em que não se reprime a irregularidade, onde os indesejáveis são tornados invisíveis e desaparecem rapidamente, buscando outros lugares, ou os espaços em que se buscam a regularização e a internalização de determinados grupos de estrangeiros. A ambiguidade institucional faz parte do jogo da política humanitária praticada pelos estados nacionais e ratificada moral e juridicamente pela comunidade e pelos organismos internacionais.

Fassin e Derrida apontam, ainda, a insuficiência da proposta universalista moderna, diante da particularidade e da gravidade das situações de migração e refúgio atuais, e dessa insuficiência vai surgir a possibilidade de desconstruir essa razão humanitária, indicando e revelando seus mecanismos políticos e, ao mesmo tempo, suas virtudes diante da catástrofe da modernidade.

A crítica por meio do método da desconstrução proposta por Derrida (1993), e em certa medida assumida por Fassin, se apresenta como a única possibilidade de sobrevivência dessa razão humanitária, se colocada sob o exame de suas ambiguidades e particularidades. É por isso que Derrida (2003:7), ao realizar a desconstrução da metafísica da razão humanitária, traz à tona o pensamento da antiguidade ocidental, como elemento da reconstrução da moral humanitária moderna, nos seguintes termos:

> Voltemos para aqueles lugares que acreditamos familiares: aos muitos diálogos de Platão, nos quais frequentemente é o Estrangeiro (Ksénos) quem questiona. Ele carrega e dispõe a questão. Logo nos lembramos do *Sofista*. É o Estrangeiro que, precipitando a questão intolerável, a questão do parricídio, contesta a tese parmenidiana, questiona o *logos* do nosso pai Parmênides, *ton tou patrós Parmenidou lógon*. Agora o Estrangeiro sacode o dogmatismo ameaçador do *logos* paterno: o ser que é e não-ser que não é. Como se o estrangeiro devesse começar contestando a autoridade do chefe, do pai, do chefe da família, "do dono do lugar", do poder de hospitalidade, do *hosti-pet-s* de que tanto já falamos.

Afirma-se, assim, que a razão humanitária forjada com base nos valores da primeira modernidade se apresenta como uma formulação necessária e útil, mas que não pode ser lida como um texto normativo ao qual devemos obedecer sem discutir suas inconsistências e paradoxos.

Esse debate em torno da razão humanitária pode ser transposto para o caso da recente migração haitiana para o Brasil e pode servir de baliza para tentar entender as decisões e as formulações das autoridades brasileiras, que se apresentam muitas vezes incompreensíveis se examinadas apenas com base nos cânones clássicos da política migratória humanitária, ou analisadas a partir das circunstâncias particulares e fatos consumados.

Contudo, essa mesma política, ao ser examinada com base na reflexão de Fassin e Derrida, leva-nos a questionar se a abertura generosa das fronteiras do Brasil para os haitianos não se inscreve na mesma racionalidade da atração de fluxos migratórios anteriores, para suprir mão de obra para setores que não encontram trabalhadores nacionais dispostos a realizar tarefas extremamente penosas em condições precárias.

Há, portanto, uma ambiguidade não explicitada e que não pode ser captada apenas a partir da leitura dos instrumentos normativos e declarações oficiais construídos com base no discurso humanitário. Nessa mesma linha de análise, é possível questionar o deslocamento de um "aparato oficial" para o Estado do Acre, o que permite, ao mesmo tempo, uma triagem na fronteira em local que não afeta a vida cotidiana das regiões mais desenvolvidas e industrializadas do Brasil, para onde posteriormente os migrantes são encaminhados por meio de transporte ofertado pelo próprio governo brasileiro, ou se deslocam por vários meios de transporte custeados por empresários das regiões Sudeste e Sul.

Essa breve descrição dos primeiros passos dos haitianos em território brasileiro parece se encaixar na reflexão de Fassin, pois as franjas de regiões pouco habitadas e de difícil acesso funcionam como zonas ou lugares de suspensão da ordem jurídica, com escassos recursos de proteção e de acolhimento, mas com um forte aparato de segurança, pois a regularização documental é o principal apoio que lhes é ofertado, com ênfase na emissão de carteira de trabalho e no transporte para que se dirijam as regiões em que poderão ser absorvidos nos setores produtivos não atrativos aos nacionais.

Nessa situação, a razão humanitária é posta à prova, cotidianamente, pela política migratória brasileira em relação à migração haitiana, diante da natureza das ações das instituições do Estado brasileiro e da ausência de uma efetiva política pública de acolhimento incondicional, que os discursos e documentos oficiais deixam transparecer.

É evidente que a imigração haitiana para o Brasil se iniciou em um momento de euforia econômica, mas em um país com uma legislação inadequada para atender aos fenômenos migratórios contemporâneos e sem qualquer formulação de política pública migratória consistente.

Assim, os louváveis esforços realizados por alguns órgãos do Ministério do Trabalho e Emprego, por meio do Conselho Nacional de Imigração (CNIg), e do Ministério da Justiça, por meio do Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE), muitas vezes não são reconhecidos, não recebem o apoio, ou até mesmo são refutados por outros setores da administração pública, em todas as esferas, o que torna as ações daqueles órgãos esparsas, frágeis e sem continuidade.

Mais uma vez, é cabível pensar com Fassin e Derrida que existe uma grande variação nas decisões sobre a política humanitária, uma enorme dificuldade de fixação de critérios e a quase absoluta ausência de percepção das necessidades e das perspectivas que orientam os migrantes na sua busca de uma nova vida digna.

REFLEXÕES: CONSEQUÊNCIAS E PERSPECTIVAS

O processo migratório haitiano no Brasil completa cinco anos, e tanto o governo federal como os governos estaduais e municipais ainda não conseguiram ultrapassar a fase de realização de ações esparsas voltadas, sobretudo, aos procedimentos de ingresso, regularização documental, acolhimento temporário e encaminhamento de alguns dos migrantes para os setores produtivos já mencionados. A formulação de uma política pública só começou a ser proposta em alguns Estados da federação, no ano de 2014, e em âmbito nacional, de maneira incipiente, a partir da Conferência Nacional da Migração e Refúgio (COMIGRAR), em julho desse mesmo ano.

A sociedade civil e as universidades, juntamente com o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), têm buscado contribuir para o debate e a formulação de ações e políticas que reforcem a perspectiva humanitária haurida da Declaração de Cartagena, mas esses esforços por óbvio são pontuais e limitados.

A par disso, a recente mudança na conjuntura econômica brasileira e a demanda por refúgio de cidadãos sírios e de vários países africanos, com conflitos bélicos e de outra natureza reconhecidos pela comunidade internacional, acabam por diminuir ou drenar grande parte dos recursos para a questão do refúgio, de competência do Ministério da Justiça e executada pelo Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE).

O frágil equilíbrio entre motivações que orientam a vinda dos migrantes e sua recepção no Brasil, a ambiguidade institucional que marca esse processo desde o seu início e a ausência de políticas públicas consistentes começam a produzir outros efeitos que se farão sentir, a começar pelas propostas de alteração de concessão do visto humanitário, o local de sua concessão, o controle do fluxo, a repressão ao tráfico de migrantes e as medidas profiláticas e de prevenção de doenças altamente contagiosas.

O que está em questão é o futuro da política migratória brasileira referente aos haitianos. Resta saber se ela será orientada pelos princípios humanitários da Declaração de Cartagena voltados à afirmação do direito de migrar e de estabelecer-se no país de destino com dignidade ou se irá aproximar-se cada vez mais de práticas institucionais que põem em xeque a razão humanitária e que têm como horizonte muito mais o controle e a segurança estatais, do que a solidariedade.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL, Lei n° 6.815, de 19 de agosto de 1980. Define a situação jurídica do estrangeiro no Brasil, cria o Conselho Nacional de Imigração. **Diário Oficial da União**, Brasilia, DF, 21 de agosto de 1980. Seção 1:16533.

BRASIL, Constituição. (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasilia, DF: Senado.

BRASIL, Lei n° 9.474, de 22 de julho de 1997. **Define mecanismos para a implementaçãoo do Estatuto dos Refugiados de 1951**, e determina outras providências. Diário Oficial da União. Brasília- DF. Seção 1:15822.

BRASIL, Ministério do Trabalho e Emprego, Conselho Nacional de Imigração, Resolução Normativa n° 97 de 12 de janeiro de 2012. **Dispõe sobre a concessão do visto permanente previsto no art. 16 da Lei n° 6.815, de 19 de agosto de 1980, para nacionais do Haiti**. Disponível em www.portal.mte.gov.br.

BRASIL, Ministério do Trabalho e Emprego, Conselho Nacional de Imigração, **Resolução Normativa n° 102, de 26 de abril de 2013.** Altera o art. 2° da Resolução Normativa n° 97 de 12 de janeiro de 2012. Disponível em www.portal.mte.gov.br.

BRASIL, Ministério do Trabalho e Emprego, Conselho Nacional de Imigração, **Resolução Normativa n°113 de 9 de dezembro de 2014.** Prorroga a vigência da Resolução Normativa n° 97 de 12 de janeiro de 2012. Disponível em www.portal.mte.gov.br.

BRASIL, Ministério do Trabalho e Emprego, Conselho Nacional de Imigração, **Resolução Normativa n° 106, de 24 de outubro de 2013**. Prorroga a vigência da Resolução Normativa n° 97 de 12 de janeiro de 2012. Disponível em www.portal.mte.gov.br.

DERRIDA, Jacques. (1993). **Khôra.** Paris: Galilée.

DERRIDA, Jacques. (2003). **Anne Dufourmantelle convida Jacques Derrida a falar da hospitalidade.** Tradução de Antonio Romane. Revisão técnica de Paulo Ottoni. São Paulo: Escuta.

FASSIN, Didier. (2010). **La raison humanitaire: Une histoire morale du temps présent**. Paris: Gallimard Seuil.

GEDIEL, José Antônio Peres. FRIEDRICH, Tatiana Scheila. (2014). Refúgio, Migrações e Hospitalidade: lições jurídicas e experiência em projeto de pesquisa e extensão na Universidade Federal do Paraná. **Revista da Faculdade de Direito: Universidade Federal do Rio Grande do Sul.** Volume especial comemorativo ao lançamento da Cátedra Sérgio Vieira de Mello. Porto Alegre-RS: UFRGS.

OEA. (1984). **Declaración de Cartagena sobre Refugiados. Adoptada por el Coloquio sobre la Protección Internacional de los Refugiados en América Central, México y Panamá: Problemas Jurídicos y Humanitários**. Cartagena - Colômbia.

ORGANIZATION OF AFRICAN UNITY. (1969). **Convention Governing the Specific Aspects of Refugee Problems in Africa.** Etiópia: Addis Abeba.

OEA. (1994). **Declaración de San José. Refugiados y Personas Desplazadas. Adoptada por el Coloquio Internacional: 10 Años de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados***.* San José- Costa Rica.

OEA. (2004). **Declaración y Plan de Acción de México, 2004. Para Fortalecer la Protección Internacional de los Refugiados en América Latina.** México. Ciudad de México.

OEA. (2014). **Declaração do Brasil, 2014. Um Marco para a Cooperação e Solidariedade Regional para Fortalecer a Proteção Internacional das Pessoas Refugiadas, Deslocadas e Apátridas na América Latina e no Caribe.** Brasil. Brasília-DF.

REED-HURTADO, Michael. (2013). **The Cartagena Declaration on Refugees and the Protection of People Fleeing Armed Conflict and Other Situations of Violence in Latin America. In Legal and Protection Policy Research Series**, United Nations High Comissioner for Refugees. PPLA/2013/03. Disponível em www.refworld.org/docid/51c801934.html.

UNITED NATIONS. (2011). **United Nations Stabilization Mission in Haiti Facts and Figures**. Disponível em: www. un.org/en/peacekeeping/missions/minustah/facts.shtml .

UNITED NATIONS. (2011). **Humanitarian assistance, emergency relief, rehabilitation, recovery and reconstruction in response to the humanitarian emergency in Haiti, including the devastating effects of the earthquake**, Report of the Secretary-General to the General Assembly, A/66/332.

UNITED NATIONS. (2014). **Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, UN Country Team in Haiti. Haiti Humanitarian Needs Overview: Mid-Year Review**. Disponível em www.reliefweb.int .

MONÇÕES
Revista de Relações Internacionais da UFGD
ISSN 2316-8323

A LIVRE CIRCULAÇÃO DE PESSOAS E A IMPLEMENTAÇÃO E EVOLUÇÃO DO SISTEMA EUROPEU COMUM DE ASILO E SUA INCAPACIDADE EM HARMONIZAR PRÁTICAS E DIVIDIR RESPONSABILIDADES POR SOLICITANTES DE REFÚGIO E REFUGIADOS ENTRE OS ESTADOS-MEMBROS DA UNIÃO EUROPEIA

THE FREEDOM OF MOVEMENT OF PEOPLE AND THE IMPLEMENTATION AND EVOLUTION OF THE COMMON EUROPEAN ASYLUM SYSTEM AND ITS INABILITY TO HARMONIZE PRACTICES AND SHARE RESPONSIBILITY FOR ASYLUM SEEKERS AND REFUGEES AMONG EUROPEAN UNION MEMBER STATES

Laura Madrid Sartoretto
Mestranda em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande Do Sul (UFRGS)
Especialização em Public International Law pela University College London

RESUMO:

O Sistema Europeu Comum de Asilo foi implementado na União Europeia com dois objetivos: harmonizar práticas com relação às solicitações de refúgio e dividir responsabilidade por solicitantes de refúgio e refugiados entre os Estados-membros do bloco. Passados cerca de quinze anos da implementação desse sistema, pesquisas mostram que ele foi incapaz de atender os objetivos para os quais foi delineado. Há enormes discrepância nas condições de recepção em cada um dos países do bloco, sendo que os países do sul, como Grécia e Itália enfrentam os maiores problemas no atendimento a essas pessoas. Com relação à divisão da responsabilidade por solicitações de refúgio, a implementação dos Regulamentos Dublin, que estabeleceu como país de solicitação aquele de primeira entrada do migrante, colocou um fardo muito pesado nos países com fronteiras externas, principalmente os banhados pela mar Mediterrâneo, porta de entrada da maioria dos refugiados que chegam a Europa. Nesse sentido, tanto a Corte Europeia de Direitos Humanos, quanto o Tribunal Europeu já se manifestaram evidenciando as deficiências do Sistema e criticando as diferenças de tratamento aos refugiados nos diferentes Estados-membros. Além disso, esses órgãos de jurisdição supranacional alertaram para a ocorrência violações de direitos humanos e do princípio *non-refoulement,* princípio que fundamenta o Direito Internacional dos Refugiados.

O presente artigo denota, portanto, que, passados quinze anos da implementação do SECA, não foram atingidos seus objetivos.

PALAVRAS-CHAVE: União Europeia; Refugiados; Sistema Europeu Comum de Asilo;

ABSTRACT:

The Common European Asylum System was implemented in the European Union aiming two goals: to harmonize practices with respect to asylum claims and to divide responsibility for asylum seekers and refugees among European Member States. Having passed fifteen years of of the system's implementation, research shows that it was unable to meet the objectives for which it was outlined. There are huge discrepancies in the reception conditions among Member States. The southern countries such as Greece and Italy face the greatest problems in assisting refugees. With respect to the division of responsibility for asylum applications, the implementation of the Dublin Regulations, which established that refugees could only apply for asylum in the country of frist entrance, placed a heavy burden on countries with external borders, especially those bordering the Mediterranean Sea, the entrance for most refugees arriving Europe. In this sense, both the European Court of Human Rights, and the European Court of Justice have highlighted the shortcomings of the System and have criticized the differences in treatment of refugees in the different Member States. Moreover, these supranational jurisdictional bodies warned the occurrence of violations human rights violations as well as the breaching of the *non-refoulement* principle, principle underlying the international refugee law. This paper, thus, aims to show that passed fifteen years from the CEAS implementation, it has not reached its goals.

KEY-WORDS: European Union; Refugees; Common European Asylum System ;

INTRODUÇÃO

Este artigo tem por objetivo, demonstrar que após passados mais quinze anos da implementação do Sistema Europeu Comum de Asilo (SECA), não houve harmonização nas práticas relacionadas ao tratamento de refugiados e solicitantes de refúgio na União Europeia (UE), além disso, houve um maior desequilíbrio na repartição de responsabilidades (*burden sharing*) entre os Estados-membros, a despeito desses dois fatores terem sido exatamente os mais importantes objetivos da implementação do SECA.

Apesar de atualmente ser comum o fluxo misto de pessoas, não se aborda aqui todos os categorias migratórias. Há, no estudo migratório, dois grupos bem definidos: os migrantes voluntários e os forçados, nos ateremos à segunda categorias e, dentro dessa, à subcategoria dos refugiados protegidos pela Convenção de Genebra Relativa ao Estatuto dos Refugiados 1951 (Convenção de 1951), os chamados refugiados estatutários, e aqueles que recebem proteção subsidiária por parte do Alto Comissariado das Nações Unidas Para Refugiados (ACNUR).

Ao abordar o tema mencionado, utilizamos como marco teórico os estudos dos professores Goodwin-Gill, James Hathaway e de Jane McAdam no que se refere ao direito internacional dos refugiados. Com relação á teoria integracionista, os trabalhos de Augusto Jaeger Jr. foram determinantes em nossa abordagem. No que se refere ao Sistema

Comum de Asilo, as abordagens de Eiko Thieleman e Gregor Noll ofereceram subsídio teórico importante.

Acerca dos termos acima mencionados cabe explicar algumas questões no que tange à sua conceituação. Em primeiro lugar, há discrepância entre o conceito de "asilo" e "refúgio" na América Latina e no resto do mundo. Para os europeus, asilo e refúgio são sinônimos, em razão disso esses termos são utilizados indiscriminadamente naquele continente e neste trabalho serão também utilizados como sinônimos. Em inglês, diz-se que um solicitante de refúgio é um *"asylum seeker"*, depois de seu estatuto de refugiado ser reconhecido, ele é chamado de *"refugee"*.

Daí se depreende que os termos têm o mesmo significado no bloco europeu. O SECA é, na verdade, um sistema que protege refugiados e solicitantes de refúgio. A diferenciação entre asilo e refúgio só ocorre na América Latina, na atualidade, apesar de o asilo ser um instituto de origem francesa (SODER, 2007: 10), ficou conhecido por ser adotado em larga medida à época dos regimes militares na América Latina. O asilo é, portanto, um instituto que protege pessoas que são perseguidas em função de sua opinião política, tem caráter discricionário e a natureza de sua decisão é constitutiva de direito, sendo assim, pode ser revogado a qualquer tempo pela autoridade competente no estado que concede. Já o refúgio, previsto no art. 1º da Convenção de 1951, dispõe que a pessoa, para ser considerada refugiada deve temer:

> [...] ser perseguida por motivos de **raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas**, se encontra fora do país de sua nacionalidade e que não pode ou, em virtude desse temor, não quer valer-se da proteção desse país, ou que, se não tem nacionalidade e se encontra fora do país no qual tinha sua residência habitual em conseqüência de tais acontecimentos, não pode ou, devido ao referido temor, não quer voltar a ele [...].

O refúgio, diferentemente do asilo, se dá a partir de uma decisão de caráter declaratório e se coloca como uma obrigação ao estado signatário da convenção que reconheça o estatuto de refugiado ao solicitante que se enquadre da definição acima mencionada. Aclarados os conceitos parte-se para a abordagem do Sistema Europeu propriamente dito.

No que concerne à União Europeia (UE), os objetivos principais declarados no discurso da implementação do SECA foram: a necessidade, oriunda da teoria integracionista, em harmonizar práticas e repartir equanimemente a responsabilidade sobre o "fardo" da imigração entre os Estados-membros.

O primeiro capítulo do artigo trata, portanto, do processo de integração ocorrido no continente europeu a partir dos anos 50, com a criação das Comunidades Europeias, em

principio, a Comunidade Econômica de Carvão e Aço (CECA) através do Tratado de Paris em 1951, a Comunidade Européia de Energia Atômica (CEEA) e o Mercado Comum Europeu, este transformado, posteriormente, na Comunidade Econômica Européia (CEE) pelo Tratado de Roma em 1957 e de sua ligação com o princípio da livre circulação de pessoas, como uma das liberdades pretendidas no âmbito da integração. A parte 2 do capítulo 1 traz a relação entre a livre circulação de pessoas na UE e o instituto do refúgio, previsto na Convenção de 1951 firmada por todos os países membros da UE.

O segundo capítulo aborda os primórdios da elaboração e implementação do SECA e os principais objetivos de sua criação. A segunda parte do capítulo 2, por sua vez, apresenta as recentes evoluções do sistema e questiona se, após terem se passado cerca de quinze anos desde sua implantação, o sistema atende adequadamente aos objetivos pelos quais foi criado.

O PROCESSO DE INTEGRAÇÃO NA UNIÃO EUROPÉIA E SUA INFLUÊNCIA SOBRE A LIVRE CIRCULAÇÃO DE PESSOAS

Um breve histórico acerca do pricípio da livre circulação de pessoas no processo de integração da União Européia

O processo de integração iniciado nos anos 50 na União Europeia tinha como objetivo estabelecer uma comunidade econômica que garantisse, primordialmente, o livre comércio entre os países daquele continente (CRAIG & BÚRCA, 2003: 364). Não obstante, paulatinamente, outras liberdades foram sendo incorporadas ao processo integracionista Europeu (CRAIG & BÚRCA, 2003: 365). O Tratado da Comunidade Econômica Europeia (TCEE) de 1957, também chamado de tratado de Roma, em seu art. 3º, letra c, já previa a livre circulação de trabalhadores assalariados dentro do bloco. Essa visão limitada, que previa que apenas trabalhadores assalariados pudessem circular, se dava em razão de a Europa se encontrar, àquela época, em embrionário estágio de integração. Apenas após 1985 o processo de integração Europeu se acentuou no que concerne a uma coordenação entre os Estados-membros com relação a uma política de imigração comum (GUIRAUDON, 2000: 254). O Tratado do Ato Único Europeu (TAUE) de 1986, trouxe uma visão mais voltada ao social na União Europeia, houve uma progressiva desvinculação da circulação das pessoas tão somente às questões econômicas. A livre circulação de pessoas, impulsionada pela necessidade de livre circulação de trabalhadores entre os países foi incentivada e implantada, mais precisamente, pelo Acordo de Scheghen de 1985 e pela subsequente Convenção de Scheghen de 1990, criando o que a Europa convencionou chamar de uma “área de liberdade, segurança e justiça” (GUIRAUDON, 2000: 253). No

mesmo ano, o Regulamento Dublin I foi estabelecido com vistas a fixar a responsabilidade, entre os Estados-membros, pelos solicitantes de asilo e refugiados que se encontram dentro do bloco. O Tratado de Maastrich, de 1992, tratou de incluir a temática de uma cidadania comunitária aos indivíduos integrantes do bloco. JAEGER JUNIOR (2000: 70) ressalta que a equiparação do cidadão europeu ao nacional teve que se dar através da observância do princípio da não discriminação e da igualdade de tratamento.

Desde então, mesmo que não vinculado à atividade assalariada, o cidadão comunitário poderia exercer seu direito de residência em qualquer dos países parte do bloco. Já o Tratado de Amsterdam, de 1999, implementa finalmente o Sistema Europeu Comum de Asilo com um conjunto de normas (regulamentos e Diretivas) organizadas para regulamentar a entrada e permanência de solicitantes de refúgio, refugiados e pessoas que recebem proteção complementar[1] no continente europeu (GOODWIN-GIL & MCADAM, 2007: 285).

Observa-se, dessa forma, que as fronteiras internas tornaram-se mais permeáveis com o decorrer da evolução do bloco, mas, para isso, medidas de compensação fizeram-se necessárias de forma a conter a entrada e circulação de pessoas indesejáveis no seu interior. Trabalhadores comunitários e não comunitários tinham direito a circulação desde que preenchessem os requisitos previstos em na normativa europeia, mas esse não era, e não é, ainda, o caso dos solicitantes de asilo e refugiados que se encontram no continente europeu. Os migrantes protegidos pela Convenção de 1951, ou seja, solicitantes de refúgio e refugiados, são vistos pela maioria dos Estados-membros da UE, como um fardo a ser suportado[2]. Em razão disso e do maior influxo de migrantes para o continente europeu houve, no processo de integração, um paulatino e progressivo recrudescimento na normativa relativa à concessão de refúgio aos solicitantes. Nesse contexto de contenção, o Sistema Europeu Comum de Asilo foi desenhado para, primordialmente, harmonizar práticas e dividir as responsabilidades entre Estados-membros da EU, além de conter movimentos secundários de solicitantes de asilo e refugiados naquele continente e impedir a prática do que se convencionou chamar de "*forum shopping*"[3] entre os solicitantes de refúgio.

[1] GOODWIN-GIL e MCADAM entendem por proteção complementar a obrigação de proteção advinda de instrumentos legais internacionais e dos costumes que complementam a Convenção de 1951.

[2] "Burden" ou fardo é a palavra utilizada por muitos Estados-membros da EU para se referir à responsabilidade por solicitações de refúgio naquele continente. A utilização desses termos é criticada por muitos estudiosos e pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados, pois tem conotação pejorativa, colocando pessoas em situação de refúgio como impossibilitadas ao trabalho e à geração de renda.

[3] "Forum shopping" é a expressão utilizada na UE para denominar a prática de muitos solicitantes de refúgio, antes da implementação dos Regulamentos Dublin, de solicitar refúgio em diversos Estados-membros, para aumentar suas chances de serem reconhecidos em algum deles.

Se, é certo que a livre circulação de pessoas é um fator determinante para o desenvolvimento do processo integracionista da UE, é correto também que essa liberdade de movimento no interior do bloco trouxe questões problemáticas acerca da circulação de cidadãos não comunitários e, mais especificamente dos solicitantes de asilo e refugiados. Esse é um problema ainda em aberto na UE, já que o sistema implantado para dirimir essas questões não tem se provado efetivo de um ponto de vista de objetivos pretendidos[4], nem é adequado no que se refere ao direito internacional dos direitos humanos, pois viola diversos dispositivos de proteção aos solicitantes de refúgio e refugiados.

A seguir veremos a relação entre o princípio da circulação livre circulação de pessoas com o direito ao refúgio, garantido pela Convenção de 1951 e pelo arcabouço jurídico da UE.

A problemática da livre circulação de pessoas e sua relação com o isntituto do refúgio na União Europeia

A problemática das migrações está situada entre duas tradições principiológicas distintas, a da soberania nacional, relacionada à supremacia territorial e à auto-preservação dos estados, que prevê que o estado tem a prerrogativa de impor requisitos a pessoas que queiram adentrar e se estabelecer em seu território, de um lado, e de outro, princípios derivados do direito internacional público, do direito humanitário, direito internacional dos direitos humanos e direito internacional dos refugiados (inclusive dos propósitos e princípios das Nações Unidas) (GOODWIN-GIL & MCADAM, 2007: 1). Em razão disso, a migração se torna um assunto delicado no âmbito da integração regio-

[4] O Conselho Europeu para refugiados, no relatório COMMENTS FROM THE EUROPEAN COUNCIL ON REFUGEES AND EXILES on the European Commission Proposal to recast the Dublin Regulation, elaborado em 2009, criticou o SECA e os Regulamentos Dublin, aduzindo que "The Dublin Regulation's responsibility determination rules seem logical, but in practice can have severe impact on human rights. During determination procedures under the Regulation, asylum seekers wait in limbo, too often in detention, with their protection needs unassessed. The system lengthens and complicates the already difficult experience of flight to Europe. Emphasis on criteria that ignore substantial connections between asylum seekers and Member States impedes the integration of refugees and tends to encourage irregular secondary movement. This system has particularly harsh effects on families and on asylum seekers with special needs due, for example, to age, health or trauma. Finally, the underlying presumption of Europe-wide common protection standards is demonstrably inaccurate. As a result, the Dublin system locks asylum seekers into a dangerous 'asylum lottery,' where the outcomes of their claims, and therefore their lives, depend on the route of their flight." As regras de determinação de responsabilidade do Regulamentos Dublin parecem lógicas, mas na prática podem exercer severo impacto nos direitos humanos. Durante os processos de determinação do Regulamento, solicitantes de refúgio esperam no limbo, muitas vezes na prisão, com suas necessidades de proteção ignoradas. O sistema (SECA) aumenta e torna mais complicada a já difícil experiência de fugir para a Europa. Coloca ênfase em critérios que ignoram conexões profundas entre os solicitantes e os Estados-membros, impede a integração dos refugiados e tende a encorajar movimentos secundários. Esse sistema tem efeitos drásticos principalmente nas famílias e em solicitantes com necessidades especiais devido, por exemplo, à idade, saúde ou trauma. Finalmente, a presunção de que em toda a Europa existem padrões de proteção comuns é demostradamente inacurada. O resultado é que Dublin trancafia os solicitantes numa "loteria do refúgio", na qual os resultados de sua solicitação, e em última análise, sua vida, dependem de sua rota de fuga. (tradução nossa). EUROPEAN COUNCIL ON REFUGEES AND EXILES. COMMENTS FROM THE EUROPEAN COUNCIL ON REFUGEES AND EXILES on the European Commission Proposal to recast the Dublin Regulation. Apr. 2009. p. 3.

nal. Esse tema abarca diversos setores governamentais, como os relativos ao trabalho, assistência social, cultura, economia, dentre outros, que podem se chocar quando da tomada de decisões acerca de políticas públicas e construção de normativas acerca de direito migratório, sobretudo no âmbito dos blocos regionais, nos quais, não raramente, objetivos dos Estados-membros se chocam com os objetivos do bloco.

No que se refere à UE, esse problema se agrava na medida em que o marco legal dos estados têm sido paulatinamente alterado e revogado em razão da implementação de regulamentos e Diretivas que compõem o SECA. As divergências nesse setor têm sido frequentes e acirradas, com ameaça de países em deixar o bloco em função da perda de soberania dos estados em termos de legislação migratória. Viu-se recentemente, quando da eleição do parlamento europeu, o ganho de poder que obtiveram partidos de extrema direita, como o UKIP, no Reino Unido, que promete um plebiscito que questionará os britânicos sobre a intenção de continuarem a fazer parte da UE.[5]

No que se refere às migrações propriamente ditas, elas podem ser divididas em dois grandes grupos, as migrações forçadas e as migrações voluntárias. Migrações voluntárias são aquelas que ocorrem quando o sujeito migrante não é, de nenhuma forma coagido ou induzido, por fatores externos a sua vontade, a deixar seu país ou região de origem e se estabelecer em outro local. Diariamente milhões de pessoas migram em busca de melhores salários, por razões acadêmicas, por questões familiares dentre outros motivos, nem por isso, pode-se dizer que essas pessoas tenham sido coagidas a deixar seus lares. Por outro lado, migrantes forçados são aqueles que, de alguma forma, se sentem compelidos a deixar seus lares em função da miséria, graves violações de direitos humanos, violência generalizada, catástrofes ambientais, conflitos internos ou internacionais, dentre uma gama de situações que podem gerar a necessidade de fuga. Cumpre mencionar, que migrantes não são apenas aqueles que cruzam fronteiras externas, mas também pessoas que se vêem obrigadas a deixar regiões de um mesmo país, esses são os chamados deslocados internos. Dentro do escopo da migração forçada, existe um grupo de pessoas que são protegidas pela Convenção de Genebra de 1951, Relativa ao Estatuto dos Refugiados e por seu protocolo adicional de 1967. Estes são os chamados refugiados estatutários. Conforme o mencionado essas pessoas devem se enquadrar na definição do termo refugiado, prevista no art. 1º da Convenção de 1951, qual seja, a pessoa, para ser considerada refugiada é aquela que:

[5] No sitio do partido de extrema direita pode-se encontrar um manifesto que chama os eleitores britânicos para um referendo acerca da participação da Inglaterra na União Europeia. No mesmo manifesto, o líder do partido, Nigel Farage, alega que os imigrantes são responsáveis "por tirar vantagens dos benefícios, do sistema de habitação, das escolas e do sistema de saúde sem terem em nada contribuído." FARAGE, Nigel. A message from Nigel Farage MEP, Leader of The UK Independence Party – UKIP. Manifesto 2014: Open-door immigration is crippling local services in the UK, 2014. p. 3.

> [...] temendo ser perseguida por motivos de **raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas**, se encontra fora do país de sua nacionalidade e que não pode ou, em virtude desse temor, não quer valer-se da proteção desse país, ou que, se não tem nacionalidade e se encontra fora do país no qual tinha sua residência habitual em conseqüência de tais acontecimentos, não pode ou, devido ao referido temor, não quer voltar a ele [...].

Os refugiados estatutários recebem proteção internacional do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), que tem sede em Genebra. Não obstante, blocos regionais e países, unilateralmente, podem estender essa proteção, com o alargamento da definição do termo refugiado, como ocorre nos textos sobre refúgio da União Africana, e na América Latina, com a Declaração de Cartagena, e em âmbito nacional, como prevê a lei 9474/97 no Brasil. Assim não ocorre no SECA, que preferiu adotar a definição clássica de refugiados, que se encontra na Convenção de 1951. Os sistemas regionais podem, ainda, oferecer, a seu critério, outros tipos de proteção. O sistema europeu comum de asilo prevê, em sede de Diretivas, proteção subsidiária a pessoas que não se enquadrem na definição da Convenção de 1951, mas que, ainda assim, com base em princípios de direito humanitário e do direito internacional dos direitos humanos, não devem ser devolvidas a seus países de origem sob pena de violação do princípio do *non-refoulement*. A proteção subsidiária, no SECA, se divide em concessão de visto humanitário e visto temporário.

A inclusão da proteção subsidiária no SECA, é bem verdade, não se deu apenas em razão da voluntariedade dos Estados-membros, mas muito mais em razão de compromissos internacionais assumidos por esses estados. A pedra angular de qualquer sistema de proteção a refugiados e migrantes no mundo está esteirada no princípio do *non-refoulement* (não devolução). Esse princípio, presente em diversos textos internacionais de direitos humanos, como a Convenção contra a Tortura e Tratamento Cruel e Desumano de 1984, a Convenção Européia para a Proteção dos Direitos Humanos e das Liberdades Fundamentais de 1950, dentre outros, prevê que nenhum ser humano possa ser mandado para um lugar onde ele corra risco de sofrer tortura ou tratamento cruel e desumano. A proibição a tortura é reconhecida como norma *jus coegens* no direito internacional e, por analogia, acadêmicos entendem que o mesmo ocorre com o princípio do *non-refoulement* (ALLAIN, 2001: 545). Na prática, esse princípio impede que imigrantes e refugiados sejam retornados (deportados, extraditados, expulsos) para seus países de origem ou para países terceiros, em caso de risco de tortura ou tratamento cruel de desumano. Em razão disso, ainda que uma pessoa não se enquadre na definição da Convenção de 1951, ela não poderá ser retornada a seu país de origem. A proteção subsidiária prevista no SECA pode, dessa forma, abarcar esse tipo de situação.

Pelo exposto, observa-se que a intenção da livre circulação de pessoas, tão desejada num mundo globalizado, encontra barreiras no que concerne ao tipo de pessoa a qual se quer receber em um estado. Não há dúvidas de que a circulação de trabalhadores é facilitada ou dificultada de acordo com as necessidades dos blocos regionais e países que atraem migrantes. A economia determina momentos de maior abertura ou de maior recrudescimento nas fronteiras para esses trabalhadores. Ocorre que a questão do refúgio é mais complexa, na medida em que não se pode prever, de forma precisa, fluxos forçados em massa de pessoas. Além disso, por estarem, os Estados-membros da UE, vinculados à Convenção de 1951 e à Convenção Europeia para a Proteção dos Direitos Humanos e das Liberdades Fundamentais, não podem se eximir da responsabilidade sobre esses fluxos forçados de pessoas. Ainda que o façam de maneira implícita, as políticas do bloco devem estar fundamentadas e regidas pelos tratados de direitos humanos que vinculam a UE.

A seguir apresentaremos os principais motivos pelos quais houve a necessidade entre os Estados-membros da criação de um sistema de asilo comum no bloco europeu e como se deu essa criação.

A HARMONIZAÇÃO DAS PRÁTICAS E O EQUILÍBRIO NA PARTILHA DAS RESPONSABILIDADES POR SOLICITAÇÕES DE REFÚGIO ENTRE OS ESTADOS-MEMBROS DA UNIÃO EUROPEIA

A construção e implementação do do sistema europeu comum de asilo (seca) e seus objetivos de harmonizar práticas e dividir responsabilidades entre os estados-membros da UE

Em meados dos anos 80, cinco Estados-membros da UE (Alemanha, França, Holanda, Bélgica e Luxemburgo) expressaram o desejo em abolir as fronteiras internas que limitavam seus territórios com o condão de facilitar a implementação por completo do mercado comum. Eles alegavam que a abolição das fronteiras entre seus territórios iria requerer a adoção de medidas compensatórias, que incluiriam o recrudescimento no controle de fronteiras externas e a cooperação no tema do refúgio e da imigração (GUIRAUDON, 2000: 255). Assim, em 1985, esses países assinaram o Acordo de Schengen, que estabeleceu uma normativa comum na concessão de vistos, o direito ao refúgio na área Schengen e o reforço no monitoramento das fronteiras externas. Uma convenção subsequente, de mesmo nome, foi assinada em 1990 e começou a vigorar em 1995. O Acordo de Schengen foi, inicialmente, implementado fora do arcabouço normativo da UE, foi incorporado apenas em 1999, através do Tratado de Amsterdam.

Na mesma época, também fora do arcabouço jurídico da UE, um grande número de estados, inclusive o Reino Unido, negociava uma convenção que pudesse designar um único país responsável para cada solicitação de refúgio. A intenção dessa convenção seria evitar um problema sistêmico na UE, o fenômeno do *"forum shopping"* ou "*asylum shopping"*, pelo qual os solicitantes de refúgio poderiam fazer múltiplas solicitações em diferentes Estados-membros, de maneira a maximizar a possibilidade de concessão do pedido. Obviamente, essa prática, além de desestabilizar a unidade da UE, colocava em cheque os critérios utilizados pelos diferentes Estados-membros na avaliação dos pedidos de refúgio, critérios esses, que de acordo com o direito internacional, deveriam ser objetivos, já que a decisão que concede o refúgio é meramente declaratória (SODER, 2007: 13). Na prática, solicitantes faziam pedidos em vários países e tinham suas solicitações atendidas em alguns deles, o que expunha uma falta de harmonização na implementação do direito internacional dentro do bloco. A Convenção de Dublin, precursora do Regulamento Dublin II, que visava estabelecer um estado único responsável pelo processamento da solicitado de refúgio, foi assinada em 1990, mas entrou em vigor apenas em 1997.

Ainda em 1992, os Estados-membros lançaram diversos textos não vinculantes, as chamadas de Resoluções de Londres que consistiam em duas resoluções e uma conclusão que abordavam temas como criação de listas de "países terceiros seguros" e a implementação de procedimentos acelerados em casos de solicitações manifestamente infundadas (o conceito de "países terceiros seguros" abarca duas possibilidades, uma seria a situação em que o solicitante de refúgio, antes de chegar à Europa, passe por outros países considerados seguros e para lá deva voltar para solicitar o refúgio, ou situações em que haja listas de países seguros para os quais os solicitantes possam ser enviados e lá solicitem refúgio, ainda que não tenham qualquer ligação com esses países). Nessa mesma resolução foi contemplada a situação do "país de origem seguro". Em casos de solicitantes provenientes desses países, os Estados-membros poderiam discricionariamente aplicar procedimentos acelerados de avaliação do pedido, pois os pedidos seria manifestamente infundados, a menos que o solicitante pudesse comprovar, no caso concreto, que ele estava sendo perseguido no país.

O primeiro grande esforço que se deu pela harmonização do sistema europeu de asilo, acorreu em grande medida em função do influxo em massa de migrantes forçados provenientes dos conflitos ocorridos nos Balcãs. Dados do ACNUR mostram que o número de solicitações de asilo nos anos subsequentes ao conflito triplicou em países como a Alemanha e a França (THIELEMANN, 2003: 269). Anos mais tarde, o conflito deflagrado no Kosovo também influenciou o aumento de solicitações de refúgio e um consequente

movimento pela harmonização do sistema e pela equânime divisão da responsabilidade dos Estados-membros com relação aos refugiados.

E entrada em vigor do Tratado de Amsterdam permitiu que os Estados-membros adotassem instrumentos legais vinculantes em termos de políticas de migração e refúgio na UE e deu à Comissão Europeia a prerrogativa de iniciar a elaboração e implementação dessa legislação. Em 1999 a cidade de Tampere, na Finlândia, sediou uma reunião especial do Conselho Europeu, que se dedicou a criação de uma área de liberdade, segurança e justiça. Sob essa iniciativa, que resultou no Programa de Tampere 1999-2004, se iniciaram negociações para a implantação do Sistema Europeu Comum de Asilo.

Os Estados-membros da UE queriam um sistema comum de asilo que pudesse endereçar os problemas advindos de uma desarmonização nas práticas referentes à concessão de refúgio em cada um dos países. Além do problema do *forum shopping*, já mencionado, os movimentos secundários dos solicitantes, em busca de um estado que oferecesse melhores condições de vida, não eram bem vistos pelos Estados-membros. Para dirimir esses e outros problemas, os Estados-membros, decidiram harmonizar seus sistemas de reconhecimento do refúgio através da implementação de uma legislação europeia comum e de caráter vinculante.

A primeira fase do SECA foi completada em 2006, sob a implementação do Programa de Haia. Essa fase incluía a adoção de três Diretivas e um regulamento. Esses instrumentos foram revisados recentemente através das propostas de remodelagem que ocorreram no ano de 2013.

Na fase atual do sistema, os Estados-membros, através do Programa de Estocolmo, a ser completado no final do ano de 2014, enfrentam temas relativos ao alargamento do sistema. Com a implantação de programas de reassentamento e integração de refugiados, processamento externo de solicitações de refúgio, nos moldes do que ocorre, por exemplo, na Austrália, programas regionais de proteção e novos mecanismos de divisão das responsabilidades entre os Estados-membros.

Conforme referido anteriormente, o SECA foi implementado tendo em vista dois grandes objetivos, quais sejam: a harmonização das práticas e da normativa relativas a concessão de refúgio entre os Estados-membros e a equânime divisão de responsabilidades pela imigração no contexto do bloco. Com relação á harmonização da normativa, o Regulamento de Dublin e as Diretivas de Condições de Recepção para solicitantes e refugiados, Diretiva da Proteção Temporária em casos de influxo em massa, a Diretiva de Qualificação e a de Procedimentos para a concessão do refúgio compõem, por ora, o arcabouço legal que visa harmonizar práticas em termos de refúgio no contexto do SECA.

A harmonização dentro do bloco é um assunto delicado, em pesquisa sobre o potencial de harmonização de normas migratórias dentro do bloco europeu, GIVENS & LUEDTKE (2004: 149), revelam que quanto mais "saliência" (e por saliência entenda-se a capacidade de alguns temas em mobilizar numerosos setores da sociedade em um debate, de serem abordados pela mídia e de sofrerem politização) gozar a norma que se quer harmonizar, mais difícil será essa harmonização entre os Estados-membros. Caso ela ocorra, se dará em padrões mais restritos, em o que se chama de um "mínimo denominador comum" entre os estados em questão.

Em suas palavras, os autores entendem que as propostas de harmonização em assuntos de alta saliência têm uma possibilidade menor de atingir sucesso e, caso atinjam, a harmonização será menos expansiva. Exemplos disso podem ser vistos na legislação proposta pelo Conselho da Europa em termos de harmonização das práticas referentes ao refúgio. Em 2001 foi proposta pelo Conselho a Diretiva de Condições Mínimas de Recepção aos solicitantes de asilo, a saliência desse assunto era alta, a Diretiva foi adotada, mas o conteúdo é muito restritivo (GIVENS & LUEDTKE, 2004: 150). O mesmo ocorreu quando da adoção do Regulamento Dublin, que determinaria o Estado-membro responsável pela avaliação da solicitação de refúgio dos indivíduos, o assunto era extremamente controverso e debatido, de grande saliência, o regulamento foi adotado, também com conteúdo restritivo. Já o Fundo Europeu para Refugiados, implementado no ano 2000, teve menos saliência, pois os países mais desenvolvidos da UE acordaram disponibilizar um montante em dinheiro, ainda que mínimo, para que os países mais afetados pela imigração, depois da implementação do SECA, pudessem melhorar as condições de recepção dos solicitantes e refugiados, devido à baixa saliência do tema, o consenso foi atingido com regras de conteúdo mais expansivo (GIVENS & LUEDTKE, 2004: 152-153).

Diante do exposto, percebe-se que a questão da harmonização das práticas e normativas não deve ser apresentada como uma panaceia para resolução dos problemas do refúgio na Europa, já que o que se percebe é que os Estados-membros apenas conseguem chegar a um acordo sobre a harmonização de normas em casos de assuntos que gerem menos polêmica, ou, como os autores chamaram, menos saliência.

No que concerne à divisão de responsabilidades pelos solicitantes de asilo e refugiados entre os Estados-membros da UE, THIELEMANN (2003: 255) evidencia dois enfoques, ora complementares, ora divergentes, que foram adotados por esses países, antes do final da implementação do Sistema Europeu Comum de Asilo. O primeiro se caracteriza por uma visão de custo-benefício, ou seja, de acordo com a teoria "consequencialista", essa visão requer que os Estados-membros ajam, no âmbito da integração, de for-

ma a antever os resultados de determinadas políticas com o intuito de maximizar suas vantagens finais, mesmo que em princípio tenham de abrir mão de vantagens no curto prazo (THIELEMANN, 2003: 255). Esse enfoque prioriza o pensamento racional acerca dos resultados das ações implementadas no âmbito do bloco. O segundo enfoque, fundamentado na norma, tem qualidade deontológica e leva em consideração o princípio da solidariedade entre os atores que fazem parte do bloco.

No que concerne à solidariedade, ela pode ser vista de duas maneiras: como um comprometimento com os demais Estados-membros em se respeitar a decisão tomada pelo coletivo ou como uma imposição de todos os Estados-membros de que nenhum deles terá benefícios às custas dos outros (THIELEMANN, 2003: 257). Em outras palavras, os Estados-membros se comprometem a respeitar e obedecer o resultados das decisões coletivas no contexto do bloco e se comprometem a promover o bem estar de todos os membros do grupo, ainda que, em alguns casos, com significativo custo individual. Nesse sentido, a problemática da migração forçada pode ser enfrentada pelos Estados-membros da UE levando-se em conta esses dois enfoques (THIELEMANN, 2003: 262). Ocorre que, desde um ponto de vista histórico, tem-se que o enfoque de custo-benefício foi o mais adotado até então. NOLL (2006: 11) alega que os Estados-membros da UE, impuseram um controle mais eficiente das fronteiras externas do bloco, assim que implementaram a política de livre circulação de pessoas no interior do bloco. Naquele contexto, os problemas advindos de necessidade de se controlar a entrada de pessoas provenientes de países externos ao bloco e a questão sobre quais Estados-membros seriam responsáveis por essas pessoas, foram priorizados na agenda política e de segurança em detrimento do princípio da solidariedade na divisão de responsabilidades.

Em 30 de novembro de 1992, no encontro dos ministros responsáveis por assuntos de imigração na UE, houve uma primeira menção acerca de uma possível normativa para a divisão de responsabilidades entre os Estados-membros. A delegação alemã sugeriu que se adotassem normas similares aquelas já aplicadas na Alemanha com relação a divisão de responsabilidades entre as regiões daquele país. Em suma, o documento formulado previa um mecanismo redistributivo, baseado no número de habitantes do país, no território e no PIB (THIELEMANN, 2003: 260). Para os casos em que um Estado-membro aceitasse mais solicitantes de refúgio do que o indicado na fórmula acima descrita, o número excedente de pessoas deveria ser recebido por outro Estado-membro que ainda não tivesse extrapolado sua cota, fundamentando essa prática no princípio da solidariedade em conjunto com o do custo-benefício.

A delegação inglesa, reconhecida por não receber um grande número de solicitantes de refúgio e refugiados, foi contra essa proposição. Outras delegações afirmaram que essa norma poderia ferir direitos consagrados por tratados internacionais de Direitos Humanos, já que pessoas seriam transferidas de um Estado-membro para outro sem uma preocupação com o seu consentimento (THIELEMANN, 2003: 261). Em 1995, em outro encontro de ministros, o consenso foi atingido acerca de se estabelecer a divisão de responsabilidades com base no país por onde a pessoa deslocada entrou e onde ela estabeleceu sua residência temporária, questões acerca de mecanismos redistributivos não foram abordadas e foram citados princípios não vinculantes – *soft law* – sobre "o espírito de solidariedade", "equidade de distribuição" e "harmonização das respostas" (THIELEMANN, 2003: 261).

O Programa de Tampere abriu, em 1999, as discussões sobre a construção de um sistema de asilo comum na UE. Ao reconhecer que os Estados-membros eram vinculados à Convenção Europeia de Direitos Humanos e à tratados internacionais, deixou-se claro que não apenas cidadãos europeus iriam gozar da zona de "justiça, liberdade e segurança", mas também aqueles que por algum motivo necessitassem adentrar no território do bloco (CARRERA, 2005: 701). Nesse sentido, restou evidente a necessidade da construção de políticas comuns relativas ao refúgio e à imigração. As conclusões desse encontro deixaram claro, porém, a necessidade da imposição de controle das fronteiras externas do bloco, para se combater a imigração ilegal (CARRERA, 2005: 701). As conclusões foram mais além, evidenciaram o comprometimento dos Estados-membros com a Convenção de 1951 e outros instrumentos relevantes de direitos humanos e com os princípios do direito humanitário tendo como base valores de solidariedade. O programa ressaltou a necessidade de uma parceria com países de origem. No sentido de combater a pobreza, incentivar o respeito aos direitos humanos, elevar as condições de vida naqueles países, prevenir a deflagração de conflitos internos e internacionais e auxiliar na consolidação de estados democráticos, garantindo-se o respeito aos direitos humanos.

As conclusões do programa reconheceram ainda o direito das pessoas de buscar refúgio e a consagração do princípio do *non-refoulent* (DUFY, 2008: 373), mas não mencionaram o dever do estado solicitado em garantir essa proteção ao solicitante. Já naquele momento se previa a necessidade da criação de uma normativa que pudesse fixar a responsabilidade pela solicitação de refúgio em um só Estado-membro que também estabelecesse padrões comuns no procedimento de solicitação de refúgio, além de condições mínimas de recepção nos Estados-membros e uma maior segurança jurídica para solicitantes no sentido de se harmonizarem os requisitos para o enquadramento do indivíduo como refugiado. Medidas de proteção subsidiária foram também foram mencionadas.

Em 2002, motivamos grande número de solicitações de refúgio gerado pelos conflitos nos Balcãs e no Kosovo, a UE implementou uma Diretiva voltada ao atendimento dos fluxos forçados em massa. Essa Diretiva ficou conhecida como Diretiva de Proteção Temporária e previa várias medidas a serem adotadas em caso de necessidade de implementação de esquemas excepcionais de atendimento para indivíduos em fluxos forçados de massa. Esse dispositivo previa também alguns direitos aos beneficiários, como por exemplo, a permissão de residência enquanto durasse a proteção, acesso a emprego, acesso à acomodação, acesso a educação para menores e a possibilidade de reunião familiar.

Embora muitos conflitos geradores de fluxos forçados em massa tenham havido após sua implementação, essa Diretiva ainda não foi utilizada dentro do SECA. Questiona-se a não utilização da Diretiva de Proteção Temporária nas crises na Líbia e na Síria, que têm gerado um fluxo constante e massivo de refugiados para o continente europeus especialmente nos últimos cinco anos.

Nesse contexto, em 2003, o Regulamento de Dublin II, que sucedeu a Convenção de Dublin, foi implementado de forma a "identificar o mais breve possível o estado-membro responsável pelo processamento das solicitações de refúgio, de forma a prevenir a prática de *forum shopping* e limitar o tempo de fixação de responsabilidade para o processamento das solicitações.

O Regulamento de Dublin II é fundamentado no princípio de que as solicitações de asilo devem ser processadas por um único Estado-membro no bloco. Embora haja um conjunto hierárquico de regras a serem seguidas nessa determinação, a maioria delas coloca na mão dos Estados-membros a decisão do processamento de pedidos, não do indivíduo solicitante. Esse marco legal, tirou do solicitante a prerrogativa de escolha do estado onde gostaria de solicitar refúgio e deu às autoridades estatais essa possibilidade. O art. 9º do regulamento prevê que os solicitantes são obrigados a fazer o pedido no país de primeira entrada no continente. Há outras regras, como a possibilidade de o solicitante protocolar o pedido no estado-membro onde tem família ou tem filhos menores, ocorre que geralmente as demais regras não são observadas pelos estados.

No ano de 2000, como parte da implementação do SECA, foi criado o EURODAC, sistema de identificação de solicitantes de asilo que desejam entrar no bloco. Esse sistema possibilita a adequada identificação do Estado-membro pelo qual o solicitante entra na UE, sendo utilizado na aplicação dos normas do Regulamento de Dublin II. Ao retirar as digitais do solicitante, quando da sua entrada no continente europeu e colocá-las em um banco de dados unificado, o sistema consegue identificar pessoas que entram por um

Estado-membro e solicitam refúgio em outro. Para não serem mandados de volta a países de primeira entrada, como Grécia e Itália, muitos solicitantes chegam a tentar queimar as pontas dos dedos, para ter suas digitais modificadas (MARTIN & ALLEN, 2009).

Para enfrentar o problema de desarmonia nas condições de recepção dos solicitantes de refúgio na UE, em 2003 foi implementada a Diretiva de Condições de Acolhimento do solicitante. A Diretiva procurava garantir condições de acolhimento adequadas aos requerentes de refúgio enquanto estes aguardam o resultado da análise do seu pedido. Visava assegurar o acesso dos requerentes à habitação, alimentação, cuidados de saúde e emprego, assim como cuidados médicos e psicológicos. Esse documento ainda previa uma lista exaustiva dos fundamentos de detenção, com o intuito de prevenir prisões arbitrárias e limitar a detenção ao mais curto período de tempo possível; restringia a detenção de pessoas vulneráveis, nomeadamente menores; previa importantes garantias jurídicas, como o acesso a assistência jurídica gratuita e informações por escrito aquando da apresentação de um recurso contra uma decisão de detenção; introduzia condições de acolhimento específicas para os centros de detenção, como a disponibilidade de ar puro e a possibilidade de se comunicar com advogados, organizações não governamentais e respetivos familiares. Ainda destinava especial atenção a menores desacompanhados e pessoas vítimas de tortura, garantindo-lhes tratamento psicológico. Com relação ao direito ao trabalho, estabelecia que o solicitante poderia trabalhar por um período de nove meses.

Ainda sob o auspício do Programa de Tampere foi implementada a Diretiva de 2004 relativa ao Estatuto do Refugiado que estabeleceu normas mínimas relativas às condições a preencher por nacionais de países terceiros ou apátridas para poderem beneficiar do estatuto de refugiado ou de pessoa que, por outros motivos, necessite de proteção internacional.

Essa Diretiva se propunha a clarificar as condições para a concessão de proteção internacional e proporcionar maior coerência às decisões, prometia melhorar a eficácia do procedimento de asilo e da prevenção da fraude e assegurando a coerência com as sentenças do Tribunal Europeu. As suas disposições previam, ainda, uma série de direitos em matéria de proteção contra o *refoulement*, autorizações de residência e documentos de viagem, acesso ao emprego, educação, segurança social, cuidados de saúde, alojamento, mecanismos de integração, bem como disposições específicas para as crianças e as pessoas vulneráveis.

Ainda faltava no sistema uma Diretiva que pudesse harmonizar as questões procedimentais e processuais da solicitação de refúgio, ela veio em 2005, com a entrada em

vigor do Programa de Haia, e foi chamada de Diretiva de Procedimento de Asilo, se propunha a estabelecer normas mínimas aplicáveis ao procedimento de concessão e retirada do estatuto de refugiado nos Estados-membros. Esse texto legal regulamenta todo o processo para a apresentação de um pedido de asilo, nomeadamente como formular o pedido; de que forma este será analisado; de que ajuda pode o requerente beneficiar; como interpor recurso de uma decisão e se esse recurso permite à pessoa permanecer no território; o que pode ser feito em caso de ausência do requerente ou como tratar os pedidos de asilo apresentados várias vezes.

Atualmente, após a implementação do sistema como um todo, o que apenas ocorreu em 2013, com implementação do Regulamento Dublin III, o sistema funciona da seguinte forma: o solicitante de asilo ao chegar ao país de destino é recebido pela polícia ou pelo agente de fronteiras, dependendo do Estado-membro de entrada, as impressões digitais do solicitante são recolhidas e para alimentar o EURODAC, esse procedimento é crucial para a identificação do país responsável pelo solicitante em questão. Aos solicitantes são garantidas as condições de recepção, que variam muito de estado a estado, mas deveriam abarcar, pelo menos, comida e habitação.

Depois disso, o solicitante deve ser entrevistado por especialistas em direito europeu e direito internacional, para que avaliem se a pessoa se enquadra na proteção da Convenção de 1951, isto é, se ela é um refugiado, ou se se enquadra na proteção subsidiária (visto temporário e visto humanitário). Essa avaliação depende da discricionaridade da autoridade de cada estado-membro, não há harmonização nesse sentido. Caso a pessoa receba proteção subsidiária, ela gozará de alguns direitos, como a residência permanente e o direito ao trabalho. Se o direito ao refúgio for negado na primeira instância, o solicitante pode apelar. Se a decisão denegatória for confirmada em sede de apelação, o solicitante deve deixar o país e retornar a seu país de origem. Se a decisão for positiva, o solicitante passa a ser um refugiado e, de acordo com a legislação de cada Estado-membro, fará jus a alguns direitos.

Todas essas iniciativas não foram suficientes para harmonizar práticas e dividir a responsabilidade entre os Estados-membros da UE no que diz respeito ao refúgio. O Conselho Europeu para Refugiados e Exilados é apenas um dos órgãos que tem criticado a forma como o SECA está sendo implementado na UE. Um exemplo de como essa desarmonia ocorre e a forma como os solicitantes são recepcionados nas fronteiras, que varia de estado para estado. A Grécia tem sido frequentemente acusada de não permitir a entrada de refugiados no país, violando o princípio do *non-refoulement*. Com relação ao direito de apelação das decisões denegatórias, os solicitantes se queixam de não

haver assessoria jurídica à disposição, além de não terem acesso às decisões em prazo hábil para a elaboração dos recursos. Há detenções em massa inclusive de menores em centros sem condições mínimas de higiene. Em suma, o que se percebe é que os objetivos pretendidos com a formulação do SECA não foram atendidos, em razão disso a maioria das Diretivas e Regulamentos do sistema tiveram que passar por reformulações recentes. Essas reformulações e seus resultados serão abordados a seguir.

A evolução do sistema europeu comum de asilo e sua incapacidade em harmonizar práticas e dividir responsabilidade entre os estados-membros da união europeia

O Sistema Europeu Comum de Asilo foi construído em duas fazes de implementação conforme se descreveu acima. Atualmente, com o Programa de Estocolmo, o SECA entra em sua terceira fase, que corresponde alargamento de suas práticas, como programas de reassentamento, processamento de solicitantes fora do território do bloco (MOUNTZ & LOYD, 2014: 188), chamados de procedimentos extraterritoriais, nos quais os solicitantes são confinados em centros de processamento fora do território europeu, e projetos de integração de refugiados nos países onde fixaram residência. Embora o SECA tenha entrado em uma nova fase, os problemas derivados da segunda fase, principalmente no que se refere aos Regulamentos Dublin, não puderam ser resolvidos.

Os Regulamentos Dublin I e II foram adotados no ano 2000, como forma de fixar a responsabilidade de processamento de solicitações de asilo em apenas um Estado-membro. Naquela época, Austria, Dinamarca e Suécia eram os países que mais recebiam solicitações de asilo e também os que mantinham o nível mais elevado de deferimento do pedido (THIELEMANN, 2003: 269). Enquanto países como Espanha, Grécia e Itália, ainda que não recebessem muitas solicitações de refúgio, tinham taxas de sucesso muito baixas. Isso mostra a falta de interesse de solicitantes em fixar residência em países periféricos da UE, em grande medida porque as condições de recepção de solicitantes e refugiados nesses países eram extremamente precárias e porque as decisões, em sua maioria, eram denegatórias (THIELEMANN, 2003: 269).

Após a adoção de Dublin pela EU, o solicitante não tem mais escolha, senão protocolar a solicitação no país de primeira entrada no bloco. Como a maioria dos solicitantes chega a Europa de barco, cruzando o mar Mediterrâneo, o Regulamento Dublin teve o condão de modificar o cenário de solicitações de asilo nos Estados-membros da UE. Só no ano de 2013, de acordo com dados do ACNUR, o número de solicitações realizadas nos países do sul da Europa, dentre eles Itália e Grécia, aumentou em 49%, enquanto

a média da UE foi de um aumento de 32% em solicitações, comparando-se com os números de 2012 (UNHCR, 2013: 2). O aumento no número de solicitações de asilo, por si só causa um desequilíbrio na divisão de responsabilidades entre Estados-membros, mas esse não é o único problema dos países periféricos. A crise de 2008 deixou marcas profundas nas já fragilizadas economias grega e italiana. Em razão disso, as condições de recepção dos solicitantes nesses países são as piores possíveis, não há habitação, garantia de emprego, não há alimentação, há prática de prisões ilegais.

A situação na Grécia ainda mais grave, já que a polícia não oferece a proteção que solicitantes e refugiados necessitam, as próprias autoridades daquele país desencorajam os solicitantes a ali se estabelecerem (OMONIRA-OYEKAMNI, 2012). Partidos de extrema direita, como a Aurora Dourada, têm explicitamente encorajado e praticado atos de violência contra imigrantes sob o silêncio das autoridades do país. O Conselho Europeu para Refugiados e Exilados, em um de seus relatórios, denuncia que imigrantes são obrigados a ficar escondidos em abrigos na Grécia de modo a evitarem agressões verbais e físicas em locais públicos. Para tentar escapar da "armadilha de Dublin"[6], os solicitantes, ao entrar na UE, tentam queimar suas digitais, para que elas não sejam colhidas e inseridas no EURODAC, sistema que possibilita a identificação dos solicitantes. Alguns conseguem chegar a países como Bélgica, Alemanha ou Suécia, mas assim que as autoridades identificam a real procedência desses solicitantes, eles são mandados para o país de primeira entrada no bloco europeu, ainda que haja violação do princípio do *non-refoulement*.

A Grécia apresenta sérios problemas com relação ao tratamento que garante a refugiados em seu territórios. A crise de 2008 naquele país incentivou o crescimento de manifestações xenófobas contra refugiados e os expôs a risco de agressões. Os números de solicitação de refúgio na Grécia só não são maiores porque as autoridades do país simplesmente dificultam, através da atuação da agência de monitoramento de fronteiras da Europa, o FRONTEX[7] (NEAL, 2009: 334), solicitantes de entrar no país ou porque as autoridades se recusam o desestimulam solicitantes de protocolar o pedido de refúgio naquele país.

[6] Os solicitantes de refúgio na Europa chamam os Regulamentos Dublin de "Dublin Trap" (armadilha de Dublin), pois esse sistema os deixa presos ao país por onde entraram naquele continente, mesmo que ali não seja onde queiram estabelecer residência.

[7] A FRONTEX, Agência de Monitoramento de Fronteiras Externas da UE, foi criada em 26 de outubro de 2004 com o propósito de coordenar a inteligência para a cooperação internacional para reforçar o monitoramento das fronteiras na UE. Essa agência é responsável, dentre ouras coisas, é responsável pela averiguação dos movimentos migratórios mistos no Mar Mediterrâneo, por onde entram muitos refugiados.

Na Itália, outro país que tem fronteira externa, as condições dos solicitantes e refugiados não são muito diferentes. Apesar de não haver uma onda de agressão a migrantes, as condições de recepção naquele país são inadequadas e insuficientes. Só no ano de 2014, o país recebeu cerca de 53 mil solicitantes de refúgio e segue recebendo, atualmente, cerca de 1000 refugiados por dia (UNHCR, 2014).

A recepção dessas pessoas, na Itália, depende em grande medida da atuação da igreja e de organizações não governamentais, já que o governo não destina verbas suficientes para dar condições de recepção adequadas às Diretivas da UE. Os solicitantes de refúgio ficam presos, ainda que não tenham cometido crimes, até que seus pedidos sejam avaliados e isso pode levar mais de dois anos.

As condições de recepção nos países do norte seguem sendo as mais adequadas dentro do bloco europeu. A Alemanha ainda é responsável por grande parte das solicitações de refúgio e consegue, adequadamente, aplicar as Diretivas do SECA. Essa também é a situação da Suécia. Cumpre mencionar que, depois da entrada em vigor de Dublin II, esses países têm, em grande medida, a prerrogativa de escolher a quantidade de solicitantes que querem receber. Pois, como não recebem um grande número de solicitantes que são obrigados a ficarem nos países de primeira entrada no bloco, os países do Norte podem aderir a programas de reassentamento e disponibilizar, anualmente, o número de refugiados que aceitam receber.[8]

Até recentemente essa era a prática dos Estados-membros, fundamentada no Regulamento de Dublin, mas em 2011, no caso *M.S.S. v. Bélgica e Grécia,*[9] a Corte Europeia de Direitos Humanos (CEDH) condenou a Bélgica por mandar M.S.S. de volta para a Grécia e proibiu que medidas semelhantes fossem tomadas por todos os Estados-membros enquanto as condições precárias de recepção persistissem naquele país. A corte disse ainda que as condições de recepção, os procedimentos de solicitação de refúgio e os critérios de reconhecimento da solicitação eram tão precários na Grécia, que mandar solicitantes de volta aquele país poderia violaria também o princípio do *non-refoulement*. Com essa decisão, a própria CEDH reconheceu que o SECA não conseguiu harmonizar práticas com relação às condições de recepção, procedimentos e requisitos para o reconhecimento do estatuto do refugiado, exatamente o objeto de três das quatro Direti-

[8] Os programas de reassentamento na Europa são desenhados para a prestação de assistência a refugiados antes, durante e após a viagem do refugiado até o país de destino. O ACNUR define o processo de reassentamento como: "a seleção e transferência de refugiados de um estado no qual ele já procurou proteção para um terceiro estado que os admitem – como refugiados – com um status de residência permanente.

[9] UNIÃO EUROPEIA. Corte Europeia de Direitos Humanos. Apelação n. 30696/09. Apelante: M.S.S. Apelados: Bélgica e França. Estrasburgo, 21 de Janeiro de 2011. p. 100.

vas que compõe o sistema. Ja no caso *Cimade e GISTI v. Ministre de L'Intérieur*[10] contra a Franca, em sede de questão prejudicial[11], o Tribunal Europeu decidiu que durante o processo de verificação da responsabilidade pela solicitação de refúgio, a França não poderia cessar o repasse de auxílio financeiro (previsto na Diretiva de Condições de Recepção) a dois solicitantes de refúgio. O Tribunal ordenou que a França continuasse o pagamento do auxílio durante todo o processo de verificação da responsabilidade pela aplicação, evidenciando assim a ineficiência do mecanismo de identificação do país responsável pela solicitação de refúgio e a precariedade no acolhimento dos refugiados em certos Estados-membros.

A remodelagem do Regulamento Dublin ocorrida em junho de 2013, "pro força" da pressão de organizações não governamentais, do ACNUR e das decisões da CEDH e do Tribunal Europeu, estabeleceu uma nova hierarquia nos critérios de seleção do Estado-membro responsável pelo processamento das solicitações. Aproximando mais a decisão do solicitante e afastando-a do estado, dando maior peso a laços familiares que o solicitante possa ter em Estados-membros que não os de primeira entrada, em função do art. 8 da Convenção Europeia de Direitos Humanos.

Essa remodelação incluiu importantes modificações procedimentais como o acesso à informação, a entrevista pessoal e previu remédios em caso de decisão denegatória. Essas modificações entraram em prática no primeiro dia de 2014 e ainda não apresentaram resultados significativos. As demais Diretivas também passaram por reformulações. No que se refere à Diretiva de Procedimentos para a solicitação, o *recall* previu que o processo não pode durar mais do que 6 meses, pessoas com necessidades especiais e crianças devem estar acompanhadas, as regras sobre a interposição de recursos estão mais claras, mas ainda prevê a aplicação de procedimentos acelerados, nas fronteiras, para pessoas não apresentem um pedido fundamentado.

No que se refere à Diretiva de condições de recepção, as condições de detenção foram previstas de forma mais clara e também padrões mínimos nas cadeias. Ela restringe a prisão de menores e vulneráveis, inclui a possibilidade de acesso a assistência jurídica gratuita. Essa remodelagem aborda ainda a questão do acolhimento de vulneráveis e menores. Já a remodelagem da Diretiva de qualificação clarifica os requisitos a serem

[10] UNIÃO EUROPEIA. Tribunal Europeu. Processo n. C-179/11. Requerentes: Gisti e CIMADE. Requerido: Ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités territoriales et de l'Immigration. Cidade de Luxemburgo, 27 de setembro de 2012.

[11] O reenvio prejudicial é um processo exercido perante o Tribunal de Justiça da União Europeia. Este processo permite a uma jurisdição nacional interrogar o Tribunal de Justiça sobre a interpretação ou a validade do direito europeu. UNIÃO EUROPEIA. Reenvio prejudicial. Assuntos institucionais. O processo de Decisão e o Trabalho das Instituições. Disponível em: http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/decisionmaking_process/l14552_pt.htm. Acesso em 12 abr. 2014.

atendidos para o reconhecimento do estatuto do refugiado, aproxima os direitos dos refugiados e dos que recebem proteção subsidiária acerca do direito a saúde e ao trabalho, aborda questões de integração.

Apesar do Sistema Europeu Comum de Asilo ter passado por essa recente remodelagem, tem-se que os mais deletérios entraves para tornar um sistema mais harmonizado e equânime ainda persistem. Os dispositivos legais ainda não tiveram efeito na ponta e as péssimas condições de acolhimento, baixa qualidade dos procedimentos de solicitação de refúgio e disparidades nas concessões do estatuto do refugiado ainda persistem no sistema europeu.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A livre circulação de pessoas em um bloco econômico é determinante para o bom funcionamento da integração dos Estados-membros. Não há que se falar em União Europeia sem se pensar em uma permeabilidade das fronteiras internas de forma a retirar entraves burocráticos na circulação dos cidadãos europeus. Ocorre que membros de estados terceiros também residem e circulam no bloco. E dentro desse conjunto de migrantes, os solicitantes de asilo e refugiados formam um grupo "*sui generis*", pois recebem proteção internacional garantida pela convenção de 1951 da qual todos os Estados-membros da UE são signatários.

Para atender a essa demanda de permeabilidade de fronteiras externas e acolhimento dos migrantes forçados, a UE, desde 1990, vem adotando medidas de implantação do SECA.

Este sistema falhou em atingir os principais objetivos para os quais foi criado, ou seja, harmonizar práticas com relação aos solicitantes de asilo nos estados membros e dividir as responsabilidades provenientes da migração forçada. Autoridades, governos, acadêmicos, organizações não governamentais e sociedade civil criticam o sistema como sendo um sistema ineficiente do ponto de vista regulamentar práticas e inadequado do ponto de vista da proteção dos direitos humanos, além de causar a violação de normas de direito internacional.

O Regulamento Dublin II, ou a armadilha de Dublin, apenas modificou o "fardo" da responsabilidade pelo processamento de solicitações de refúgio dos países do norte para os países do sul, e nessa mudança, não levou em consideração a situação sócio-econômica precária na qual os países mediterrâneos estavam, situação essa que foi agravada pela crise econômica deflagrada em 2008.

As Diretivas adotadas como parte do sistema não obtiveram êxito em fazer com que os estados mudassem suas práticas com relação aos solicitantes e refugiados e as condições de recepção, o rapidez e efetividade dos procedimentos de solicitação e o êxito dos pedidos seguem sendo discrepantes entre os estados do norte e do sul da Europa.

O Fundo Europeu para Refugiados não é suficiente para atender as demandas dos países do sul, sendo que há inúmeras acusações de corrupção e improbidade administrativa, que fariam com que esses valores não chegassem aos solicitantes e aos refugiados.

Tanto o Tribunal Europeu quando a Corte Europeia de Direitos Humanos já se manifestaram no sentido de impedir a aplicação do Regulamento Dublin quando houver risco de *refoulement*. Ainda que o país para qual o indivíduo for mandado seja um Estado-membro da UE.

A harmonização nas práticas dos estados com relação às solicitações de asilo e a divisão equânime da responsabilidade dos estados em processamento de solicitações só pode se dar na medida em que respeita textos de direitos humanos aos quais os Estados-membros estão vinculados, como a Convenção de 1951 e a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia e a CEDH. Para que isso ocorra a decisão de onde solicitar refúgio deve partir do sujeito ao qual o procedimento se destina: o solicitante. Questões de PIB, número de habitantes e tamanho do território do estado-membro podem participar dessa decisão para a melhor alocação de pessoas. As condições sociais e econômicas dos países de acolhimento devem ser levadas em consideração, visto que há uma heterogeneidade crescente entre os países do bloco. O Fundo Europeu para refugiados deve ter um aporte financeiro mais expressivo e deve ser direcionado para os países que tenham mais necessidades financeiras para cumprir com suas obrigações.

Sobre divisão equânime de responsabilidades, cumpre mencionar que a Europa recebe apenas 20% das populações refugiados no mundo, países como o Paquistão e a Jordânia sozinhos recebem mais refugiados do que os todos os membros da UE juntos. Os fluxos migratórios forçados seguem a aumentar juntamente com os motivos que os impulsionam, as guerras, os conflitos regionais, a perseguição, violações generalizadas de direitos humanos e catástrofes ambientais. Para dirimir os problemas advindos de algumas dessas situações, os países têm grande ingerência, em razão disso, há que se ter em mente que o ataque ao problema das migrações forçadas, num mundo integrado como o de hoje, passa pelo genuíno comprometimento das nações com o combate à miséria, a exploração de uma nação por outra, a invasão e agressão estrangeira estímulo genuíno ao desenvolvimento social, econômico e cultural de todos os povos, de forma que indivíduos não se vejam obrigados a deixar seus lares.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

ALLAIN, Jean. (2001). The jus cogens nature of non-refoulement. **International Journal of Refugee Law.** Oxford: Oxford University Press. 13(4): 533-588.

AMNESTY INTERNATIONAL. (2014). Greece: Stop unlawful and shameful expulsion of refugees and migrants. ***News.*** **Athens**. Disponível em: http://www.amnesty.org/en/news/greece-stop-unlawful-and-shameful-expulsion-refugees-and-migrants-2014-04-29.(Acessado em 13/06/ 2014).

CARRERA, Sergio. (2005). What Does Free Movement Mean in Theory and Practice in an Enlarged EU?. **European Law Journal***.* Oxford. 11(6): 699-721.

CRAIG, Paul; de BÚRCA, Gráinne. (2003)**. EU law: text, cases, and materials**. 3a. ed. Oxford: Oxford University Press.

DUFFY, Aiofe. (2008). Expulsion to Face Torture? Non-refoulement. in International Law. **International Journal of Refugee Law**. Oxford. 20 (3): 373.

EUROPEAN COUNCIL ON REFUGEES AND EXILES (ECRE). (2009)**. COMMENTS FROM THE EUROPEAN COUNCIL ON REFUGEES AND EXILES** on the European Commission Proposal to recast the Dublin Regulation*.* 13 p.

EUROPEAN UNION COMMITTEE. (2008). **FRONTEX: the EU external borders agency.** London: House of Lords. 175 p.

FARAGE, Nigel. (2014). A message from Nigel Farage MEP, Leader of The UK Independence Party – UKIP. **Manifesto 2014: Open-door immigration is crippling local services in the UK***,* 10 p.

FIKETE, Liz. (2005). The deportation machine: Europe, asylum and human rights. **Race and Class Sage Journal***.* London. 47(1): 64-78.

GIVENS, Terry; LUEDTKE, Adam. (2004). The Politics of European Union Immigration Policy: Institutions, Salience, and Harmonization. **The Policy Studies Journal***.* Oxford. 32 (1): 145-165.

GOODWIN-GILL, Guy, S.; MCADAM, Jane. (2007). **The refugee in international law**. 3a ed. New York: Oxford University Press.

GUIRAUDON, Virginie. (2000). European Integration and Migration Policy: Policy-Making as Venue Shopping. **Journal of Common Market Studies.** Oxford: Oxford University Press. 38 (02): 251-71.

HAMMAR, Tomas. (2010). Introduction to European immigration policy: a comparative study. MARTINIELLO, Marco; RATH, Jan (orgs). **Selected Studies in International Migration and Immigrant Incorporation**. Amsterdam: Amsterdam University Press, p. 45-59.

HOOGHE, Liesbet; MARKS, Gary. (2008). A Postfunctionalist Theory of European Integration: From Permissive Consensus to Constraining Dissensus. **British Journal of Political Science**. Cambridge. 39: 1-23.

HUYSMANS, Jef. (2000). The European Union and the Securitization of Migration. **Journal of Common Market Studies**. Oxford. 38 (5): 751-777.

JAEGER JUNIOR, Augusto. (2002).**Temas de Direito da Integração e Comunitário**. São Paulo: Ltr.

_____. (2006). **A liberdade de concorrência na União Europeia e no Mercosul**. São Paulo: Ltr.

KOHNERT, Dirk. (2007). **African Migration to Europe: Obscured Responsibilities and Common Misconceptions.** *German Institute of Global and Area Studies/Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien*. Hamburgo. 49: 1-25.

KRAUS, Margit; SCHWAGER, Robert. (2000). **EU enlargement and immigration**. Center for European Economic Research Discussion Papers. Leibniz. 09: 1-21.

LEGOMSKY, Stephen H. (2003). Secondary Refugee Movements and the Return of Asylum Seekers to Third Countries: The Meaning of Effective Protection. **International Journal of Refugee Law**. Oxford.15 (4): 567-677.

MARTIN, Arthur; ALLEN, Peter. (2009). Asylum seekers burning off fingerprints to conceal IDS. **Daily Mail.** London. Disponível em: http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/refdaily?pass=463ef21123&id=4a67f77c5. (Acessado em 23 julho de 2014).

MOUNTZ, Alison; LOYD, Jenna. (2014). Constructing the Mediterranean Region: Obscuring Violence in the Bordering of Europe's Migration Crises. **An International E-Journal for Critical Geographies**. 13 (02): 173-195.

NEAL, Andrew W. (2009). Securitization and Risk at the EU Border: The Origins of FRONTEX. **Journal of Common Market Studies**. Oxford.47 (02): 333-356.

NEUMAYER, Eric. (2004). Asylum destination choice. What makes some West European countries more attractive than others? **European Union Politics**. London. 2 (05):155-180.

NOLL, Gregor. (2006). Evidentiary Assessment in Refugee Status Determination and the EU Qualification Directive. **European Public Law.** 12: 295-317.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. (1951). *C***onvenção de 1951, Relativa ao Estatuto dos Refugiados.** *28 de julho de 1951*. Disponível em: http://www.pucsp.br/IIIseminariocatedrasvm/documentos/convencao_de_1951_relativa_ao_estatuto_dos_refugiados.pdf. (Acessado em 15 de julho de 2015).

PIOVESAN, Flávia. (2013). **Direitos Humanos e Direito Constitucional Internacional**. 14ª ed. São Paulo: Saraiva.

REDIN, Giuliana. (2013). **Direto de Imigrar – Direitos Humanos e Espaço Público**. Florianópolis: Conceito Editorial.

RIJPMA, Jorrit. (2010). **Frontex: Successful Blame Shifting of the Member States?.** *Análisis del Real Instituto Elcano*. 69: 1-6.

RUSSOWSKY, Iris Saraiva. (2012). **O mandato de detenção na União Europeia: um modelo para o Mercosul.** Porto Alegre: Verbo Jurídico.

SAMERS, Michael. (2004). An emerging geopolitics of illegal immigration in the European Union. **European Journal of Migration and Law**. Nottingham. 06: 27-45.

SCHARPF, Fritz W. (1996). **Economic integration, democracy and the welfare state**. Max Planck Institute for the Study of Societies Working Paper. Leibniz. 02 (96): p. 1-19.

SCHUSTER, Liza. (2000). A Comparative Analysis of the Asylum Policy of Seven European Governments. **Journal of Refugee Studies**. Oxford. 13(01): 118-132.

SODER, Rodrigo Magnus. (2007). **O direito de asilo na União Europeia: um olhar normativo sobre a "Europa-Fortaleza".** Dissertação de Mestrado em Direito. Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

STOREY, Hugo. (2008). EU Refugee Qualification Directive: A Brave New World? **International Journal of Refugee Law**. Oxford. 20 (01): 1-49.

TEITGEN-COLLY, Catherine. (2006). The European Union and asylum: An illusion of protection**. Common Market Law Review.** 43 (6):1503-1566.

THIELEMANN, Eiko. (2003). Between Interests and Norms: Explaining Burden-Sharing in the European Union. **Journal of Refugee Studies.** London. 16 (3): 253-173.

_____. (2005). Symbolic Politics or Effective Burden-Sharing? Redistribution, Side-payments and the European Refugee Fund. **Journal of Common Market Studies**. Oxford. 43 (4): 807-824.

UNIÃO EUROPEIA. Corte Europeia de Direitos Humanos. **Apelação n. 30696/09.** Apelante: M.S.S. Apelados: Bélgica e França. Estrasburgo, 21 de Janeiro de 2011. 118 p.

UNIÃO EUROPEIA. Diretiva do Conselho 2001/55/EC de 20 de julho de 2001. *Parlamento Europeu*. Disponível em http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/l33124_en.htm (Acessado em 25 julho de 2014).

UNIÃO EUROPEIA. **Diretiva do Conselho n. 2005/85/EC** de 1º de dezembro de 2005. *Conselho Europeu*. Disponível em: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2005:326:0013:0034:EN:PDF. (Acessado em 25 julho de 2014).

UNIÃO EUROPEIA. **Regulamento Dublin II n. 343/2003** de 18 fevereiro 2003. Conselho Europeu. Disponível em: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32003R0343:EN:HTML. (Acessado em 25 julho de 2014).

UNIÃO EUROPEIA. **Regulamento Dublin III n. 604/2013** de 26 de junho de 2013. Conselho Europeu. Disponível em: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:180:0031:0059:EN:PDF. (Acessado em 25 julho de 2014).

MONÇÕES
Revista de Relações Internacionais da UFGD
ISSN 2316-8323

APÁTRIDAS DO SÉCULO XXI: DESAFIOS ATUAIS NA FRONTEIRA DO HAITI E REPÚBLICA DOMINICANA

STATELESS TWENTY-FIRST CENTURY: CURRENT CHALLENGES IN HAITI AND THE DOMINICAN REPUBLIC BORDER

Lucia Maria Machado Bógus
Professora da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo;
Coordenadora do Observatório das Metrópoles São Paulo;

Viviane Mozine Rodrigues
Professora da Universidade Vila Velha;
Coordenadora do NUARES (Núcleo de apoio aos Refugiados no Espírito Santo).

Só porque você partiu não quer dizer que tenha chegado.
Dito popular haitiano

RESUMO

Este artigo dedica-se à apresentação da atual problemática da apatridia oriunda na fronteira do Haiti com a República Dominicana. A tragédia haitiana é marcada pela histórica pobreza e pelo terremoto ocorrido em janeiro de 2010, mas o desafio atual também está na fronteira, onde estima-se que mais de 250 mil pessoas estão sem nacionalidade, a maioria de ascendência haitiana. Apesar da migração haitiana para a República Dominicana ser anterior ao terremoto ocorrido em janeiro de 2010 e mesmo pós-terremoto, ela não ter como consequência única o terremoto, esta migração ganha reforços após a tragédia. A Constituição dominicana de 1929, desde sempre exclui crianças descendentes de pais que residiam ilegalmente no país na época do nascimento. Ocorre que em 2013 uma decisão negativa de obter cidadania dominicana dada através da Sentença 168/13, para uma haitiana, filha de pais imigrantes ilegais, mas nascida na República Dominicana, reacendeu o debate e mobilizou a comunidade internacional. Em outros termos, toda criança nascida na República Dominicana, mas de pais haitianos migrantes irregulares, são também irregulares. Ou seja, eles não tem nacionalidade e, portanto, são considerados apátridas.

PALAVRAS-CHAVE: Apátridas; Apatridia; Haiti; República Dominicana.

ABSTRACT

This article is dedicated to the presentation of the current issue of statelessness arising in Haiti's border with the Dominican Republic. The Haitian tragedy is characterized by historical poverty and earthquake occurred in January 2010, but the current challenge is also on the border, where it is estimated that more than 250,000 people are without nationality, the majority of Haitian descent. Despite the Haitian migration to the Dominican Republic is before the earthquake in January 2010 and even post-earthquake, it doesn`t have sole consequence the earthquake, this migration get reinforcements after the tragedy. The Dominican Constitution of 1929, has always excludes descendants of parents residing illegally in the country at time of birth. So happens that in 2013 a negative decision to obtain Dominican citizenship given by the judgment 168/13, to a Haitian, daughter of illegal immigrant parents, but born in the Dominican Republic, has rekindled the discussions and mobilized the international community. In other words, every child born in the Dominican Republic, but children of Haitian parents irregular migrants, are also irregular. That is, they have no nationality and therefore are considered stateless.

KEYWORDS: Stateless ; Statelessness ; Haiti; Dominican Republic.

INTRODUÇÃO

A migração haitiana ganhou notoriedade em consequência de um desastre natural[1] ocorrido em janeiro de 2010, entretanto, a migração haitiana não é um fenômeno novo e nem tem como único protagonista o terremoto ocorrido naquele ano. O Haiti pré-terremoto e pós-terremoto tem um Estado nacional extremamente frágil, uma economia incipiente e uma imensa pobreza e exclusão social[2]. Haiti e República Dominicana são dois países que compartilham uma pequena ilha localizada no Caribe. Historicamente, é na década de 1930, que tem inicio uma intensa migração rural de haitianos para a República Dominicana[3] com objetivo de atuação na lavoura açucareira. Até o final da década de 1990, a imigração haitiana também teve como destino as áreas urbanas da República Dominicana (SILIE, 1998, 2005). O terremoto só fez com que aumentasse a migração haitiana, que teve como principal destino a República Dominicana, mas que também se dirigiu para outros países[4].

A situação social no Haiti vem desde muito se deteriorando e apresenta-se como uma das maiores catástrofes humanitárias das Américas. Como se não bastasse a crise política que o país vive há mais de 20 anos, situações de extrema gravidade como in-

[1] A interpretação sociológica dos chamados "desastres naturais" está referenciada na formulação proposta por VALENCIO (2009), isto é, a compreensão de que os "desastres para a Sociologia focaliza centralmente a estrutura e dinâmica social que, num âmbito multidimensional e multiescalar, dá ensejo a variadas interpretações acerca das relações sociais territorial, institucional e historicamente produzidas".

[2] Ver a esse respeito uma síntese do processo de formação econômica e social da Républic d'Haiti , formulada por PESCHANSKI (2006).

[3] O governo dominicano tratou a migração haitiana como uma "invasão passiva". Existe uma vasta bibliografia sobre a histórica tensão étnica, xenofobia e construção do sentimento "antihaitianista" na República Dominicana, mas que também inclui outros países da América Latina. Ver: BALAGUER (1983); ROSA (2008).

[4] Por exemplo na América Latina: Equador, Peru, Bolívia e o Brasil.

tempéries climáticas e, mais recentemente, um terremoto que matou mais de 48.000 pessoas, têm contribuído para a deterioração do tecido social e ampliado a extrema miséria em que vive a maior parte da população. Neste quadro, a busca de saídas inclui, naturalmente, a emigração. Este contingente emigratório se espalha pelos Estados Unidos e pelo Caribe, principalmente a República Dominicana, conforme Patarra (2012). A CEPAL - Comissão Econômica para a América Latina[5], expressa preocupação com a falta de proteção dos emigrantes, em especial com relação aos haitianos. E cita que são necessárias ações, como a realização de acordos entre o Brasil e a República Dominicana, o Equador, o Peru e a Bolívia, que são países da rota migratória.

A vizinha República Dominicana tem tratado a questão através da Sentença 168/13[6], do Tribunal Constitucional da República Dominicana, que negou a uma filha de pais haitianos irregulares, mas nascida naquele país, a cidadania dominicana. Em outras palavras, tal sentença determina que toda criança nascida na República Dominicana de pais haitianos migrantes irregulares, são também, irregulares. A irregularidade seria transmitida de pai para filho. Assim, eles não têm nacionalidade e, portanto, são considerados apátridas.

Trata-se de uma exclusão intergeracional – ou seja – das futuras gerações que não são reconhecidas pelo Estado dominicano. Tal injustiça intergeracional tem merecido a atenção internacional e levantado questões humanitárias importantes. Recentemente, a República Dominicana editou a lei 169/14 e o Decreto 250/14 numa tentativa de regularizar a documentação de dominicanos de ascendência haitiana. Entretanto esse esforço tem tido pouca efetividade e os casos de apatridia tendem a aumentar.

O termo “apatridia”, que literalmente significa a ausência de uma pátria vem do francês *apatridie*, vocábulo que começou a ser utilizado pelos franceses apenas a partir da Primeira Guerra, em substituição aos termos alemães antes muitos difundidos: *Heimatlosigkeit* e, posteriormente, *Staatslosigkeit*. Preferiu-se também a fórmula “sem pátria” em oposição à opção italiana “sem polis” ou apolidia, já que a pátria havia há muito tempo superado os limites da polis, tal qual Vichniac apud Lisowski (2012).

Mesmo a migração haitiana sendo constituída por uma mão de obra de grande interesse para o setor produtivo dominicano, isso não livra os imigrantes da xenofobia[7] e da tentativa de “dominicanizar” o país. Este quadro consolida a ideologia anti-haitiana,

[5] CEPAL. Ver em: http://www.eclac.cl

[6] Ver documento completo em: http://tribunalconstitucional.gob.do/sites/default/files/documentos/Sentencia%20TC%200168-13%20-%20C.pdf

[7] Xenofobia é o "[...] conceito que descreve a predisposição de um indivíduo ou de um grupo para a aversão ou a rejeição dos indivíduos cujos padrões de cultura e práticas sociais considera diferentes dos seus, sendo por isso encarados como estranhos e indesejáveis" ROCHA-TRINDADE(1995).

que marcou, definitivamente, as pautas e as engrenagens do sistema educacional, da cultura, da classe política e intelectual, alguns meios de comunicação, várias religiões e, inclusive, as estruturas do Estado dominicano. Um anti-haitianismo "sistêmico", "institucional", que boa parte da sociedade dominicana denuncia e combate, a partir da sua luta por um país includente, justo, democrático e respeitoso dos direitos humanos e da dignidade humana (LOUIDOR, 2014).

APATRIDIA

Os temas da nacionalidade, cidadania, apatridia, migração, refúgio e asilo são essenciais à teoria política porque tocam justamente na questão a respeito de quem são as pessoas que constituem uma comunidade política. Não existe comunidade sem fronteiras; aliás, a demarcação e divisão da terra entre os povos, tanto lógica quanto cronologicamente, é que deu origem a toda organização social. A função da fronteira é, primariamente, de inclusão e exclusão de porções territoriais, mas muito mais importante que isso é a função de inclusão e exclusão de pessoas, que acaba por ser uma decorrência inevitável daquela, conforme Lisowski (2012).

Os Estados além de deterem o monopólio sobre a mobilidade, também detêm o controle sobre a própria identidade do indivíduo, sua nacionalidade. A definição de nacionalidade é tão complicada cada quanto a definição de nação. Não existem critérios "lógicos" ou "naturais" para decidir sobre a composição da nacionalidade. De um modo geral, há duas tradições para estabelecer tais critérios – uma baseada no contrato político, outra, na cultura. Essas tradições são também conhecidas como a francesa e a alemã, respectivamente, por serem historicamente identificáveis com esses dois países, embora nenhum deles tenha políticas que correspondam exatamente ao paradigma ao qual emprestam o nome. A nacionalidade seria uma escolha no ponto de vista francês, e, do ponto de vista alemã, um destino. Segundo a tradição republicana francesa, a nacionalidade baseia-se na adesão voluntária do indivíduo à nação. E cidadania, na modernidade, está ligada à nacionalidade, os direitos de cidadania estão, portanto, subordinados à posse da nacionalidade, conforme Reis (2004). De acordo com a Organização Internacional para Migrações:

> Migration is one of the defining issues of the twenty-first century. It is now an essential, inevitable and potentially beneficial component of the economic and social life of every country and region. The question is no longer whether to have migration, but rather how to manage migration effectively so as to enhance its positive and reduce its negative impacts (JUBILUT, MENICUCCI, 2010. Sem página).

A situação clássica de migração forçada é o refúgio que protege as pessoas as quais tiveram ou têm de deixar seu país de origem ou de residência habitual em razão de bem-fundado temor de perseguição em função de sua raça, religião, nacionalidade, opinião política ou de pertencimento a um grupo social, nos termos da Convenção de 1951 e do Protocolo de 1967; ou, no caso da América Latina, também por grave e generalizada violação de direitos humanos. A Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967 trazem os direitos dos refugiados e solicitantes de refúgio e os deveres dos Estados para com eles, bem como regulamentam a proteção de outras pessoas que estejam sob o mandato do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados, como os apátridas, retornados e reassentados, tal qual apontam Jubilut e Menicucci (2010).

Aqui, é interessante mencionar também os asilados. Isso porque, sobretudo na América Latina, coexistem os institutos do refúgio e do asilo, ambos espécies do direito de asilo consagrado internacionalmente. O asilo tem origens na Antiguidade Clássica e, hoje em dia, é um ato discricionário do Estado visando a proteger pessoas que sofram perseguição, geralmente políticas. Ele pode ser concedido no território efetivo do Estado (asilo territorial) ou em embaixadas, consulados ou legações (asilo diplomático). Verifica-se, assim, que o asilo se distingue do refúgio, pois este não é discricionário, tem como base o fundado temor de perseguição e pode ser baseado em outras razões que não a opinião política (JUBILUT, MENICUCCI, 2010).

Utiliza-se, inspirado em Arendt (2007), o termo *Heimatlosen* para designar os apátridas. O termo foi originalmente utilizado após a dissolução (ou desintegração) do Império Austro-Húngaro em 1918, sendo este considerado o grupo mais antigo de *Heimatlosen* que designa, tal como os apátridas, toda pessoa que não seja considerada como nacional por nenhum Estado. São pessoas sem nacionalidade, que não possuem documentos , não existem “no papel”. Não há vínculo do indivíduo com um Estado (no nosso caso não há um vínculo do migrante haitiano com o Estado dominicano). Lafer (1988) descreve que “o apátrida, ao não ter qualquer identificação reconhecida por qualquer ordenamento, acaba por ser jogado para fora, para a margem, do âmbito da lei, não possuindo o direito a ter direitos que se confere ao cidadão”. Daí, então surge o principal problema dos apátridas, a negação de direitos básicos como: emprego; habitação; educação; saúde; possuir propriedades; abrir uma conta no banco, casar-se legalmente ou registrar o nascimento de uma criança, tal como registra o ACNUR (2014).

O número de apátridas viu-se multiplicado por uma prática política nova, fruto dos atos do Estado no exercício da competência soberana em matéria de emigração, naturalização e nacionalidade. Trata-se do cancelamento em massa da nacionalidade por

motivos políticos, caminho inaugurado pelo governo soviético em 1921 em relação aos russos que viviam no estrangeiro sem passaportes das novas autoridades, ou que tinham abandonado a Rússia depois da Revolução, sem autorização do governo soviético. Este caminho foi a seguir percorrido pelo nazismo, que promoveu desnacionalizações maciças, iniciadas por lei de 14 de julho de 1933, alcançando grande número de judeus e de imigrados políticos residentes fora do Reich, como menciona Lafer (1988).

Entretanto, a apatridia foi reconhecida pela primeira vez como um problema mundial na primeira metade do século XX e está normalmente associada a períodos de mudanças profundas nas relações internacionais (ACNUR, 2005). Em verdade, a apatridia ocorre por uma variedade de razões incluindo discriminação contra minorias na legislação nacional, falha em incluir todos os residentes do país no corpo de cidadãos quando o Estado se torna independente e por conflitos de leis entre Estados.

Já na segunda metade do século XX é que surgem os tratados e convenções a respeito da apatridia. As duas principais convenções sobre o tema são a Convenção de 1954 que visa a garantir aos apátridas o aproveitamento mais amplo possível dos seus direitos humanos e regular sua condição, ou seja, as pessoas apátridas têm o direito a certos padrões mínimos de tratamento; e a Convenção de 1961 que visa a reduzir casos de apatridia guiando os Estados na prevenção e redução dos casos de apatridia através de salvaguardas em suas leis nacionais.

> Artigo 1 da Convenção de 1954
>
> Para os efeitos da presente Convenção, o termo “apátrida” designará toda pessoa que não seja considerada seu nacional por nenhum Estado, conforme sua legislação.
>
> Artigo 1 da Convenção de 1961
>
> 1. Todo Estado Contratante concederá sua nacionalidade a uma pessoa nascida em seu território e que de outro modo seria apátrida. A nacionalidade será concedida:
>
> (a) de pleno direito, no momento do nascimento; ou
>
> (b) mediante requerimento apresentado à autoridade competente pelo interessado ou em seu nome, conforme prescrito pela legislação do Estado em questão. Nos termos do disposto no parágrafo 2 deste Artigo, nenhum requerimento poderá ser indeferido.

Ressalta-se a importância das Convenções sobre Apatridia de 1954 e 1961:

1. **Estabelecem normas mundiais.**
2. **Ajudam a resolver conflitos de legislação e evitam que as pessoas sofram as consequências das lacunas nas leis de cidadania.**

3. **A prevenção da apatridia e a proteção das pessoas apátridas contribuem para a paz e a segurança internacional e para a prevenção do deslocamento forçado.**
4. **A redução da apatridia melhora o desenvolvimento social e econômico.**
5. **Resolver a apatridia promove o Estado de Direito e contribui para melhorar a regulação da migração internacional.**
6. **Aderir às convenções sobre apatridia sublinha o compromisso dos países com os direitos humanos.**

No âmbito regional, vale mencionar o Artigo 20 da Convenção Interamericana dos Direitos Humanos (CIDH) de 1969:

> Convenção Interamericana de Direitos Humanos de 1969
>
> Artigo 20 - Direito à nacionalidade
>
> 1. Toda pessoa tem direito a uma nacionalidade.
>
> 2. Toda pessoa tem direito à nacionalidade do Estado em cujo território houver nascido, se não tiver direito a outra.
>
> 3. A ninguém se deve privar arbitrariamente de sua nacionalidade, nem do direito de mudá-la.

Existem dois tipos de apatridia: 1) *Jure:* Os indivíduos não são considerados nacionais sob as leis de nenhum país. É o caso dos filhos de migrantes haitianos na República Dominicana; e 2) *De Facto:* Casos em que um indivíduo possui formalmente uma nacionalidade, mas esta resulta ineficaz.

O *Boom* da apatridia ocorreu nos anos 1990, quando mais da metade dos apátridas do mundo perdeu a nacionalidade devido à secessão de países, a exemplo dos desmembramentos da União Soviética, Iugoslávia e Tchecoslováquia, provocando migrações internas e externas que tornaram milhares de pessoas apátridas, tanto no Leste Europeu quanto na Ásia Central. Os principais países em número de apátridas são Mianmar (minoria rowinga); Costa do Marfim (minoria voltense); Letônia e Estônia (minoria russa); e República Dominicana (haitianos). Só na América Latina, estima-se um contingente de 118 mil apátridas. De 1990 pra cá, ainda há milhares de pessoas que permanecem apátridas ou em risco de apatridia nos países mencionados.

No que tange à América Latina, em 2010, dezoito países latino-americanos concluíram uma importante reunião em Brasília com um acordo para ampliar a proteção a refugiados e apátridas na região. O compromisso veio por meio da "Declaração de Brasília sobre a Proteção de Pessoas Refugiadas e Apátridas nas Américas". Os países que adotaram a Declaração de Brasília são Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Cuba, República Dominicana, Equador, El Salvador, Guatemala, México, Nicarágua,

Panamá, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela. Os Estados Unidos e o Canadá participaram do encontro como observadores (ACNUR, 2015ª).

A legislação referente ao problema dos refugiados e apátridas, mesmo expandida e aperfeiçoada, continua a se basear numa lógica de exceção, sem questionar os fundamentos do paradigma westphaliano. Em respeito à sua soberania, nenhum Estado é obrigado a acolher os refugiados, apenas são proibidos de mandá-los de volta aos países acusados de perseguição (princípio de *non refoulement*). Também não existe nenhum organismo supranacional capaz de controlar ou de punir os Estados que infringirem a lei (BHABHA, 1998; MBAYA, 1998).

DESAFIOS ATUAIS NA FRONTEIRA DO HAITI E REPÚBLICA DOMINICANA

A América Latina transformou-se na região de maior mobilidade migratória internacional ao longo das últimas décadas. O predomínio da mobilidade nessa região fez-se registrar no volume, tanto de fluxos, como das remessas que são enviadas pelos migrantes latino-americanos. A América Latina e Caribe concentram 8,5% da população mundial; entretanto, um em cada dez migrantes internacionais nasceu num país dessa região – isso sem contar os ilegais e indocumentados, categoria na qual a região da América Latina e Caribe é provavelmente soberana, tal como registra Martine (2005).

Tal mobilidade na América Latina tem seu maior fluxo na fronteira do Haiti com a República Dominicana e tem sido objeto de muita controvérsia, sobretudo pós- terremoto no Haiti e a política e legislação restritiva dominicana. O fato é que a Sentença168/13 aprofundou a crise da apatridia no país e negou às pessoas de ascendência haitiana os documentos a que têm direito, criando um problema geracional, privando os dominicanos de origem haitiana de uma nacionalidade.

A Sentença 168/13 surgiu do recurso de amparo depositado pela dominicana de origem haitiana Juliana Deguis ante o Tribunal Constitucional contra a Junta Central Eleitoral (JCE), que se negou a entregar a ela sua cédula de identidade e cédula eleitoral. Pierre[8] ressalta o caráter desumano e injusto dessa "vergonhosa" resolução jurídica e esclarece que tal norma tem como objetivo despojar da nacionalidade dominicana cerca de 250 mil indivíduos, cujos pais (e inclusive avós e bisavós) fizeram suas vidas no país sem terem um status regular. Tal fato dividiu a sociedade dominicana e têm comovido a comunidade internacional. Para Pierre a Sentença 168/13 sofre de cinco "falências", apresentadas a seguir:

[8]PIERRE, Joseph Harold em entrevista concedida a LOUIDOR (2014).

> 1) A falência do "em trânsito": a sentença se fundamenta em que os pais dos indivíduos afetados estavam "em trânsito", pelo que, supostamente, não corresponde a seus filhos a nacionalidade dominicana, conforme o artigo 11.1, da Constituição de 1966. No entanto, não podem estar "em trânsito" pessoas que estão há décadas vivendo em um território. Ademais, o Regulamento, de 1939, sobre migração define "em trânsito" como a situação de uma pessoa que permanece somente 10 dias no país.
>
> 2) A falência do recurso à Constituição haitiana: tem se defendido a sentença com base em que o artigo 11, da Constituição haitiana, de 1989, estipula que "possui a nacionalidade haitiana de origem, qualquer indivíduo que tenha nascido de pai haitiano ou de mãe haitiana nascidos haitianos e que nunca tenham renunciado à sua nacionalidade no momento do nascimento". Sob esse argumento, as pessoas em condições irregulares de origem haitiana, nascidas na República Dominicana, supostamente, não seriam apátridas, mas haitianas, em virtude desse artigo da Constituição haitiana acima mencionada. A falência se apoia em que a República Dominicana, sendo independente, não pode reger-se pela Constituição política de outra nação.
>
> 3) A falência da violação da Constituição dominicana: a sentença viola a Constituição dominicana de 2010 (vigente), que estabelece o princípio da não-retroatividade da lei (art.110), já que tenta aplicar o princípio do *jus sanguinis* (direito de sangue), reconhecido por essa Carta magna a pessoas nascidas sob outro regime constitucional e jurídico. As constituições dominicanas anteriores outorgavam a nacionalidade pelo direito do solo (*jus soli*), tal como plasma o artigo 11.1, da Constituição de 2002 (a título de exemplo). A sentença viola também o princípio da favorabilidade (art. 74.4), segundo o qual um indivíduo que acode a uma lei deve gozar de uma interpretação favorável em ordem à proteção de seus direitos.
>
> 4) A falência da violação de Tratados e Convenções internacionais, firmados pela República Dominicana: segundo a Corte Interamericana dos Direitos Humanos (CIDH), o status migratório de uma pessoa não se transmite a seus filhos. Ademais, segundo a Convenção Americana de Direitos Humanos, os acordos da CIDH são definitivos e inapeláveis, e não podem ser revisados ao nível interno pelos países membros.
>
> 5) A falência de responsabilizar os cidadãos pelos erros do Estado: os cidadãos não podem duvidar da validade de um documento entregue pelo Estado. Assim, pois, não se pode negar a nacionalidade a cidadãos nascidos antes de 2010, inclusive se são filhos de estrangeiros ainda quando sua inscrição no Registro Civil foi realizada em condições irregulares, por erro ou inexatidão, porque não se pode castigá-los pelos erros cometidos pelo Estado (por seus funcionários ou pelo mau funcionamento de suas estruturas e dos serviços que oferece à cidadania). (ACENTO, 2014, sem página).

Para Watson (2014) a Sentença 168/13 é um obstáculo para o desenvolvimento de relações harmoniosas entre os dois povos da ilha, resultado de um antihaitianismo por parte da sociedade dominicana, que comanda o governo. Contudo, ele alerta que a instabilidade política no Haiti, a migração em massa de haitianos em território domi-

nicano e a precária situação econômica do país contribuem para reforçar a dominação dominicana em negociações diplomáticas. Ressalta ainda que as autoridades haitianas devem trabalhar com urgência para restabelecerem o direito à nacionalidade haitiana das vítimas do julgamento "racista e absurdo" do Tribunal Constitucional dominicano.

> Esta sentencia no se ajusta a ninguna familia del derecho conocido en el mundo occidental, ya sea la romano-germánica practicada en Haití y la República Dominicana, o la ley común aplicada por los anglosajones. La sentencia dominicana no es una sentencia ordinaria simple. Es una decisión política del sistema dominicano contra los dominico-haitianos (los hijos de haitianos nacidos en la República Dominicana), que intenta borrar para siempre a los dominicanos de ascendencia haitiana de la lista electoral y hacer caso omiso de su derecho a la ciudadanía dominicana (ignorando los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales) (ACENTO, 2014, sem página).

Após a pressão da Comunidade Internacional, a nova Lei 169/14 (Lei sobre a Naturalização), tenta devolver a nacionalidade, estabelecendo que as pessoas nascidas de pais estrangeiros sem documentação, cujo nascimento não foi declarado na República Dominicana, devem inscrever-se em um programa especial para obter uma permissão de residência que, mais tarde, necessitarão para solicitar a cidadania no país. Porém, isso significa que as pessoas que já não estejam inscritas no sistema perderão a possibilidade de receber um dia a cidadania dominicana. Tal Lei já foi objeto de intensas críticas, inclusive da Corte Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) que concluiu que a lei violava a Convenção Americana sobre Direitos Humanos. As autoridades dominicanas rechaçaram de imediato a resolução da Corte e se negaram a cumpri-la. Também declararam reiteradamente que ninguém havia ficado na situação de apátrida, de acordo com a Anistia Internacional (2015).

> El Gobierno ha establecido dos tipos de desnacionalizados: los que obtuvieron documentos legales y administrativos del Estado dominicano después de su nacimiento y que siempre han vivido como dominicanos durante toda su vida. Y los que no tienen documentos, pero que nacieron en suelo dominicano. Estos últimos deberán presentarse inicialmente para solicitar la residencia legal, y una segunda vez, dentro de un período de dos años, para adquirir la naturalización o ciudadanía (ACENTO, 2014, sem página).

Embora a questão da apatridia permaneça politicamente controversa na República Dominicana, em alguns países ela pode ter soluções relativamente simples, advindas de mudanças legislativas e políticas. É o caso de uma decisão da Suprema Corte de Bangladesh, em 2008, que permitiu que 300 mil apátridas Urdu se tornassem cidadãos. Na Costa do Marfim, onde a apatridia era a raiz de uma década de conflito armado, as reformas legislativas de 2013 permitiram que os residentes permanentes no país finalmente

adquirissem uma nacionalidade. No Quirguistão, desde 2009, mais de 65 mil cidadãos da ex-União Soviética adquiriram ou tiveram reconhecida a cidadania do país, conforme registra o ACNUR (2014: 21-23).

Segundo Reis (2004), o estudo da evolução do regime internacional de direitos humanos mostra que é crescente o reconhecimento do indivíduo como portador de direitos independentes de sua nacionalidade, mas, ao mesmo tempo, revela que a implantação desses direitos continua basicamente dependente dos Estados, no caso específico das migrações internacionais, dos Estados receptores.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O tema das relações haitiano-dominicanas perpassa historicamente as temáticas da xenofobia e da tensão étnica. A solução para os migrantes haitianos na República Dominicana é única e inequívoca e parece distante: o reconhecimento por parte do Estado Dominicano para essas pessoas, garantindo-lhes o direito à saúde e educação, por exemplo. Cabe ao Estado Dominicano honrar os compromissos internacionais e os direitos humanos.

Entretanto, nos parece que nada adianta a proclamação dessas obrigações e direitos, diante da recusa do Estado. É difícil imaginar que tais direitos sejam efetivados, sobretudo dada a privação arbitrária da nacionalidade que continua a ser utilizada pelo Estado Dominicano como um instrumento de perseguição étnica. A solução para o problema parte de uma postura não discriminatória por parte do Estado Dominicano e a superação das múltiplas falências existentes.

Como verificamos, existem normas internacionais que regulam a questão da apatridia. Por isso, o objetivo a curto prazo deve ser pautado na proteção e no respeito à dignidade dos migrantes haitianos. A solução para a apatridia na república Dominicana também pode ser de simples solução, a exemplo dos países como Bangladesh, Costa do Marfim e Quirguistão.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACENTO (2014) . ***Ley 169-14 está lejos de las expectativas, afirma intelectual haitiano Watson Denis.*** Disponível em : http://acento.com.do/2014/actualidad/8146250--ley-169-14-esta-lejos-de-las-expectativas-afirma-intelectual-haitiano-watson-denis/ Capturado em 15/02/2015.

ACNUR (2005). **Nacionalidade e Apatridia: Manual para Parlamentares**. No.11. Disponível em: http://www.ipu.org/PDF/publications/nationality_p.pdf Capturado em 09/02/2015.

ACNUR (2014). **Doze milhões de apátridas vivem em limbo legal**. Disponível em: http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/eventos/Apatridia_no_mundo.pdf?view=1 Capturado em 09/02/2015.

ACNUR (2015a). **Países latino-americanos se comprometem a ampliar proteção para refugiados e apátridas.** Disponível em: http://www.acnur.org/t3/portugues/noticias/noticia/paises-latino-americanos-se-comprometem-a-ampliar-protecao-para-refugiados-e-apatridas/ capturado em 09/02/2015.

ACNUR (2015b). **Acnur lança hoje campanha global pelo fim da Apatridia**. Disponível em: http://www.acnur.org/t3/portugues/noticias/noticia/acnur-lanca-hoje-campanha-global-pelo-fim-da-apatridia-ate-2024/ Capturado em 14/02/2015.

ADITAL (2014). **Um ano depois: incerteza persiste para os expatriados da República Dominicana.** Disponível em: http://www.adital.com.br/site/noticia_imp.asp?lang=PT&img=N&cod=82755 (acessado em 13/02/2015).

ANISTIA INTERNACIONAL (2015). **República Dominicana: Dezenas de milhares de apátridas em risco de expulsão quando expirar o prazo para pedir a residência**. Disponível em: https://anistia.org.br/noticias/republica-dominicana-dezenas-de-milhares-de-apatridas-em-risco-de-expulsao-quando-expirar-o-prazo-para-pedir-residencia/ (acessado em 09/02/2015).

ARENDT, Hannah. (2007). **Origens do Totalitarismo**. 7ª reimpressão. São Paulo: Companhia das Letras.

CEPAL. ***Comissão Econômica para a América Latina***. Disponível em: http://www.eclac.cl. (Acessado em 20/10/2014).

CONVENÇÃO DE 1954. Disponível em: http://www.acnur.org/t3/portugues/recursos/documentos/?tx_danpdocumentdirs_pi2%5Bmode%5D=1&tx_danpdocumentdirs_pi2%5Bsort%5D=doctitle,sorting,uid&tx_danpdocumentdirs_pi2%5Bpointer%5D=1&tx_danpdocumentdirs_pi2%5Bdownload%5D=yes&tx_danpdocumentdirs_pi2%5Bdownloadtyp%5D=stream&tx_danpdocumentdirs_pi2%5Buid%5D=583.(Acessado em 09/02/2015).

CONVENÇÃO DE 1961. Disponível em: http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_para_a_Reducao_dos_Casos_de_Apatridia_de_1961.pdf?view=1. (Acessado em 09/02/2015).

CONVENÇÃO de 1969. Disponível em: http://www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/bibliotecavirtual/instrumentos/sanjose.htm (Acessado em 09/02/2015).

JUBILUT, Liliana Lyra. MENICUCCI, Silvia. (2010). A necessidade de proteção Internacional no âmbito da migração. **Revista Direito GV**. São Paulo. 6(1): 275-294.

LAFER, Celso. (1988). **A Reconstrução dos Direitos Humanos: um diálogo com o pensamento de Hannah Arendt**. São Paulo: Companhia das Letras.

LAFERRIÈRE, Dany. (2011). **País sem chapéu**. Tradução de Heloisa Moreira. São Paulo: Editora 34.

LISOWSKI, Telma Rocha. (2012). A Apatridia e o "Direito a ter Direitos": Um Estudo sobre o Histórico e o Estatuto Jurídico dos Apátridas. Direito do Estado em Debate - **Revista Jurídica da Procuradoria Geral do Estado do Paraná**. Curitiba. 3: 109-134.

LOUIDOR (2014). **O drama humano que vivem os dominicanos de origem haitiana.** Disponível em: http://site.adital.com.br/site/noticia.php?lang=PT&cod=82020 (Acessado em 20/08/2014).

MARTINE, George. (2005). A Globalização inacabada: migrações internacionais e pobreza no século 21. **São Paulo em Perspectiva**. 19 (3): 3-22.

PATARRA, Neide Lopes. (2012). O Brasil: país de imigração*?.* **Revista eletrônica de estudos urbanos e regionais**. 3(9).

PESCHANSKI, J.A. 2006. Haiti. SADER, Emir et al. (Orgs.). **Latinoamericana Enciclopédia Contemporânea da América Latina e Caribe**. Rio de janeiro: LPP/UERJ; Boitempo Editorial.

PIERRE, Joseph Harold. ***Entrevista* concedida a LOUIDOR (2014).** Disponível em: http://site.adital.com.br/site/noticia.php?lang=PT&cod=82020. (Acessado em 20/08/2014).

REIS, Rossana Rocha. (2004). Soberania, Direitos Humanos e Migrações Internacionais. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. 19 (55).

ROCHA-TRINDADE, Maria Beatriz et all. (1995). **Sociologia das Migrações**. Lisboa: Universidade Aberta.

RODRIGUES, Viviane Mozine. (2013). ***Migrantes Haitianos no Brasil*: Mitos e contradições**. Santiago do Chile, ALAS.

RODRIGUES, Viviane Mozine. (2013). Migração e refúgio no Brasil: O caso dos haitianos. **VI Colóquio internacional**, UFAC, Rio Branco.

SILIÉ, Ruben. (1998). Aspectos socio-historicos sobre La inmigracion hatiana a la Republica Dominicana. SILIÉ, Ruben. et al.(org.). **La Republica Dominicana y Haití frente al futuro**. Santo Domingo/ Republica Dominicana, FLACSO.

SILIÉ, Ruben. (2005). Aspectos y variables de las relaciones entre República Dominicana y Haití. **Revista Futuros**. 9 (3). Disponível em: http://www.revistafuturos.info/futuros_9/rel_hrd_1.htm (Acessado em 03/06/2013).

VALENCIO, N. (2009). Da morte da quimera à procura de Pégaso: a importância da interpretação sociológica na análise do fenômeno chamado desastre. VALENCIO, N. et all. (Orgs.). **Sociologia dos desastres. Construção, interfaces e perspectivas no Brasil**. São Carlos-SP: Rima.

MONÇÕES
Revista de Relações Internacionais da UFGD
ISSN 2316-8323

RESENHA - A CONFERÊNCIA DE VIENA E A INTERNACIONALIZAÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS[1]

Rodolfo Ilário Silva
Doutorando do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília (UnB)

As transformações ainda em curso do sistema internacional pós-Guerra Fria certamente passavam por momentos mais otimistas à época da realização da II Conferência Mundial sobre os Direitos Humanos, em 1993, na capital austríaca. Findado mais um conflito de dimensões mundiais, vislumbrava-se novamente a possibilidade de fortalecimento do multilateralismo na condução da política internacional; o papel deste como meio de difusão de valores humanistas; a hipótese do declínio no uso da força militar; somados à relativa novidade da pluralização de temas e atores a serem integrados na agenda global.

Ciente da historicidade de que são dotados os eventos, mas também de sua capacidade de influenciar seu tempo e, assim, produzir história, Matheus Hernandez identifica as razões pelas quais a Conferência de Viena se tornou um divisor de águas para a compreensão, a negociação e a busca por efetivação dos Direitos Humanos. As especificidades levantadas acerca do evento em questão demonstram que a Conferência de Viena foi mais do que uma simples reafirmação da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, à medida que contou com ampla participação e interlocução de delegações estatais (171) e atores não estatais, alcançando, assim, maior legitimidade ao "tornar o debate global sobre direitos humanos muito mais pluralizado do que antes". (HERNANDEZ, 2014, : 256).

Entretanto, os consistentes resultados de pesquisa apresentados neste livro, com um instigante prefácio do delegado brasileiro na Conferência, José Augusto Lindgren Alves, comprovam que as negociações de Viena não se restringiram a exortações idealistas, ao passo que a Conferência "consistiu em uma verdadeira arena de debates e

[1] HERNANDEZ, Matheus de Carvalho. A Conferência de Viena e a Internacionalização dos Direitos Humanos. Curitiba: Juruá, 2014.

disputas em torno da temática dos direitos humanos" (idem). Mesmo com a afirmação do art. 1º de que a natureza universal desses direitos e liberdades não admite dúvidas, destaca-se que as contribuições da Conferência não residem apenas nos consensos arduamente construídos e expressos na Declaração e no Programa de Ação de Viena. Foram fundamentais também em seu legado os inevitáveis dissensos trazidos à tona quando se pretende construir valores e normas de alcance universal através da interação de múltiplos atores com distintas representatividades.

Além do difícil e complexo debate entre relativismo e universalismo, indissociável do tema dos direitos humanos, uma série de outras questões específicas discutidas na Conferência são exploradas pelo autor, como as questões sobre direitos individuais e coletivos, igualdade e indivisibilidade dos direitos e deveres do cidadão, as dimensões cultural e teológica dos direitos humanos, as questões do direito ao desenvolvimento como um direito humano, a relação entre o Grupo Ocidental e o Grupo Asiático, e entre Primeiro e Terceiro Mundo.

Não obstante, o pluralismo e as dificuldades nas negociações fomentaram, ao invés de impedir, o avanço conceitual e propositivo da Conferência, tendo em vista que "vários países se valeram da oportunidade histórica concedida pelo fim da Guerra Fria para recolocar o debate sobre direitos humanos em outro nível de visibilidade no contexto político internacional" (HERNANDEZ, 2014, : 255). Por outro lado, alguns eventos posteriores a Viena, essencialmente a tragédia planejada e anunciada do genocídio em Ruanda, em 1994, mostrariam o descompasso entre tais avanços conceituais/propositivos e o atraso no engajamento responsável e efetivo da comunidade internacional.

Assim, na dificuldade de referir-me à análise de Lindgren Alves sobre os desdobramentos posteriores de Viena sem prejudicar-lhe a qualidade, permito-me citá-lo:

> Se os conceitos lá registrados mostraram-se, em certos casos, letra morta, ignorados por Estados e ONGs que haviam participado do consenso, e se algumas de suas diretrizes tornaram-se depois contraproducentes, porque levadas a extremos, as principais distorções e defeitos ora presentes no sistema internacional de promoção e proteção aos direitos humanos não advêm de Viena. Resultam de contradições inerentes à globalização de outro sistema muito mais abrangente [Democracia, Desenvolvimento e Direitos Humanos], que se impôs como "sem alternativas" em escala planetária (ALVES, 2014 *apud* HERNANDEZ, 2014; 09).

Logo, na contramão do descaso em certas situações, encontra-se outro problema recorrente no debate ora em foco: a acusação, por vezes genuína, da utilização dos direitos humanos como ferramenta ideológica e instrumento de poder a serviço de inte-

resses outros. Este ponto nos permite entrar na análise de uma clara contribuição de Hernandez para a área de conhecimento das relações internacionais, a saber: a relação entre soberania e direitos humanos.

> o olhar dispensado [...] à relação entre direitos humanos e soberania costuma enxergá-la como uma relação de antagonismo, ressaltando comumente a preponderância da segunda em detrimento dos primeiros. Esse tipo de abordagem torna opaca uma série de fenômenos internacionais atinentes à área dos direitos humanos (HERNANDEZ, 2014, : 21).

A partir da consideração do caráter jurídico-moral dos direitos humanos e jurídico-político da soberania, o autor procede à verificação de duas hipóteses articuladas: primeiramente a percepção da Conferência de Viena como catalisadora da disseminação global da temática dos direitos humanos, tornando-a pluralizada e discutida por múltiplos e distintos atores; consoante, a sua inserção em um processo histórico mais amplo de tendência à flexibilização da soberania, devido não somente à participação de atores não estatais, mas fundamentalmente ao "surgimento e fortalecimento de princípios e iniciativas que desafiam o monopólio de jurisdição exclusiva do Estado em relação à proteção e garantia dos direitos humanos" (HERNARDEZ, 2014, : 24).

Destarte, através da análise dos antecedentes históricos; do processo preparatório; de posicionamentos estatais e de ONGs durante as negociações; e, do documento final da Conferência, Hernandez constata que: dada a maior complexidade do regime internacional de direitos humanos no pós-Guerra Fria, verificaram-se, na Conferência de Viena, posições visando amenizar as **tensões** entre soberania e direitos humanos, e pressões visando a **flexibilização** e **complementaridade** desta relação. Tais processos não se limitaram ao campo moral, na medida em que "as exigências de legitimidade trazidas pela disseminação e institucionalização da temática dos direitos humanos e a própria abertura a novos atores condicionam o espaço de ação dos Estados no sistema internacional" (HERNANDEZ, 2014, : 257).

> Nesse sentido, tenta-se expor a ambivalência dessa relação, ou seja, como ao mesmo tempo os direitos humanos se inserem no quadro atual da soberania, das instituições e autoridade do Estado, mas como também eles se chocam com esse arranjo e pressionam pela sua transcendência (HERNANDEZ, 2014,: 24).

Este movimento pode ser evidenciado pela criação, fortalecimento e atuação de instituições como o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos (ACNUDH), o Tribunal Penal Internacional, o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), estes no ambiente internacional, e as distintas Instituições Nacionais de Direitos Humanos (INDH), no plano doméstico, somadas à multiplicação de ONGs como atores internacionais legítimos e influentes através da estratégia de *naming and shaming*, dentre outras.

Portanto, demonstram consistência as conclusões centrais do livro de Matheus Hernandez de que os debates da Conferência de Viena contribuíram para os processos de **legitimação**, **internacionalização** e **institucionalização** dos direitos humanos. Provas destes resultados encontram-se no alcance de consenso acerca de componentes antes ausentes da concepção de direitos humanos, como os direitos políticos, econômicos, sociais, culturais e o direito ao desenvolvimento, tão reivindicado pelos países periféricos. Por estes motivos Hernandez (2014, : 257) ressalta que "os direitos humanos fortaleceram-se [...] enquanto veículos de contestação às assimetrias do sistema internacional [...] assim como se considera o potencial aglutinador exercido pelos direitos humanos junto à periferia do sistema internacional", possibilitados mediante os debates e disputas em torno de consensos e dissensos levantados desde as Reuniões Preparatórias até a efetiva realização da Conferência de Viena.

Por fim, o autor argumenta que a realização da Conferência de Viena e a utilização da legitimidade dos direitos humanos tiveram papel muito importante no esforço de reativação ou revitalização da ONU no pós-Guerra Fria, tendo em vista que a missão das Nações Unidas baseia-se em três grandes objetivos: manutenção da paz e segurança internacional; a promoção do desenvolvimento econômico e social; e, o respeito pelos direitos humanos.

Ciente de não haver abordado a obra em sua totalidade, resta parabenizar e agradecer às contribuições de Matheus Hernandez, reconhecendo se tratar, doravante, de leitura indispensável aos estudiosos do tema, profissionais da área e todos os demais interessados em compreender os direitos humanos.

REFERÊNCIAS

ALVES, J. A. Lindgren. Prefácio (2014). In: HERNANDEZ, Matheus de C.. *A Conferência de Viena e a Internacionalização dos Direitos Humanos*. Curitiba: Juruá.

HERNANDEZ, Matheus de Carvalho.(2014). *A Conferência de Viena e a Internacionalização dos Direitos Humanos*. Curitiba: Juruá.

MONÇÕES
Revista de Relações Internacionais da UFGD
ISSN 2316-8323

2008 E A CRISE DO STATUS QUO: UMA ANÁLISE POLANYIANA DO CONSENSO DA GLOBALIZAÇÃO

Marilia Romão Capinzaik
Doutoranda em Estudos Estratégicos pela UFRGS;
Pesquisadora do NEBRICS (Núcleo de Estudos do BRICS);
Mestre em Relações Internacionais pela UFSC.

RESUMO:

O presente trabalho busca explorar a noção de duplo movimento, formulada pelo economista Karl Polanyi em 1944, e investigar suas possibilidades de aplicação ao atual consenso da globalização, principalmente em face das contra-tendências que emergiram após a crise financeira de 2008. O foco será a evolução deste consenso intelectual e paradigma político enquanto base das políticas econômicas consideradas legítimas desde os anos 1980, e a possibilidade de que as contra-tendências mencionadas acima possam se constituir em contra-movimentos ao modo polanyiano. A hipótese principal é que o consenso vem se enfraquecendo, embora ainda continue dominante devido à sua resistência a refutações e à falta de um novo conjunto de princípios que possa substituí-lo. Para isso, faz-se um resgate da teoria de Polanyi e suas diferentes interpretações, seguido por uma análise do panorama da governança econômica global no pós-2008 à luz da teoria explorada.

PALAVRAS-CHAVE: Consenso de Washington. Duplo Movimento. Crise Financeira.

ABSTRACT:

This paper intends to explore the notion of the double movement, formulated by the economist Karl Polanyi in 1944, and to investigate how it may be applied to the current globalization consensus, especially in the light of counter-trends that emerged after the financial crisis of 2008. We will focus on the evolution of this intellectual consensus and political paradigm, which is the basis for economic policies considered as legitimate since the 1980s, and the possibility that the counter-trends aforementioned may constitute polanyian counter movements. Our main hypothesis is that this consensus has been weakening, although it continues to be dominant due to its resistance to disconfirming evidence and to the lack of a new competitive set of principles that could replace it. Therefore, in the first section, we intend to rescue Polanyi's theory and its different interpretations, following with an analysis of the global governance outlook in the aftermath of the 2008 financial crisis and its relation to the explored theory.

KEY-WORDS: Washington Consensus. Double Movement. Financial Crisis.

INTRODUÇÃO

Durante um século, a dinâmica da sociedade foi governada por um duplo movimento: o mercado se expandiu continuamente, mas esse movimento se deparou com um contra-movimento canalizando a expansão em direções definidas. Tal contra-movimento, embora vital para a proteção da sociedade, era, em última análise, incompatível com a autorregulação do mercado e, portanto, com o próprio sistema de mercado (POLANYI, 2001: 76)

A crise de 2007-08 foi qualificada como a pior turbulência financeira desde o início dos anos 1930. A produção industrial global, o comércio mundial e o valor dos mercados de ações internacionais caíram mais rápido nos primeiros dez meses após abril de 2008 do que durante o mesmo período depois do início da Grande Depressão (HELLEINER, 2014). Embora centrada nos EUA e na Europa, tratou-se da primeira crise financeira verdadeiramente global do pós 1945, afetando diversas regiões e os principais mercados. Logo seus impactos também foram sentidos na esfera da "economia real". Dada a escala da crise e sua severidade, muitos analistas logo previram que ela transformaria a estrutura de governança das finanças globais.

Interpretando uma série de tendências que começaram a despontar no pós-2008 – tais como a "volta" do Estado, o lançamento de políticas monetárias heterodoxas, o papel substancial do grupo do G20 (em detrimento do G7) na gestão das consequências da crise, declarações do FMI em favor da legitimidade de controles de capital, dentre outras – passou-se a especular se a crise geraria um novo consenso para a gestão da economia global. Figuras proeminentes, como o economista ganhador do Nobel Joseph Stiglitz, argumentavam que se tratava de "um momento *Bretton Woods*"[1], se referindo à histórica conferência de 1944, que forjou o regime econômico-financeiro[2] dos anos 1950-1970. Outros passaram a evocar Karl Polanyi, o teórico dos anos 1940, e sua noção de "duplo movimento" ou "movimento pendular". Immanuel Wallerstein, por exemplo, em 2008, declarou que uma das conclusões políticas obtidas pelos diversos governos a partir da crise apontava para "o retorno de um alto grau de protecionismo", e que "o

[1] Nas palavras do economista, "This is a Bretton Woods moment where we ought to face up to not just the immediacy of the money (issues) but use this as an occasion to make some of the changes that we have needed for a long time and recognized". World Faces New Bretton Woods Moment: Stiglitz. 6 de novembro de 2008, Reuters. Disponível em: < http://www.reuters.com/article/2008/11/06/us-financial-stiglitz-interview-sb-idUSTRE4A58BI20081106> Acesso em: 13 de Fevereiro de 2015.

[2] Embora não caiba, aqui, uma discussão mais profunda sobre o conceito de Regimes Internacionais, faz-se necessário destacar que o conceito de regime adotado por este trabalho é aquele formulado por Keohane e Krasner, segundo o qual os Regimes Internacionais como seriam "conjuntos de princípios implícitos ou explícitos, normas, regras e procedimentos de tomada de decisão em torno dos quais convergem as expectativas dos atores numa determinada área das Relações Internacionais". (KRASNER, 1983 in. KEOHANE, 1984).

equilíbrio político está voltando atrás"[3]. Em suma, muitos buscaram analisar o potencial transformador da crise em relação ao consenso neoliberal que emergiu nos anos 1980, chamando atenção para uma possível mudança em direção a uma maior regulação das finanças e ao refinamento dos mecanismos de proteção da sociedade diante da crescente liberalização dos mercados globalmente integrados.

De fato, a governança econômica atual é bastante diferente daquela formulada durante a conferência de *Bretton Woods*. Ainda sob o impacto da Grande Depressão, *Bretton Woods* pode ser encarado como a culminação de um consenso, forjado a partir das experiências individuais dos países ocidentais no período anterior ao seu estabelecimento. Embora os arquitetos do regime buscassem reestabelecer uma economia mundial aberta, o fizeram endossando o uso de controles de capital, uma diferença marcante em relação ao contexto pré-1914. Com base nas experiências intervencionistas da década de 1930, *Bretton Woods* deu origem a uma ordem econômica internacional que legitimou e incorporou a regulação ao quadro maior das regras de conduta internacionais. Por sua vez, a crescente globalização dos mercados financeiros que se seguiu gerou uma ordem bem diferente daquela que fora arquitetada na conferência de 1944.

O regime que evoluiu a partir de então foi marcado pela quebra do padrão ouro-dólar de forma unilateral pelos EUA em 1971. Nos anos 1980 e 1990, ficou mais clara a tendência geral que marcaria a ordem pós-*Bretton Woods*: a globalização e desregulamentação dos mercados financeiros e a mobilidade cada vez maior do capital (HELLEINER, 2010, : 626). O processo de liberalização dos controles de capital sobre fluxos financeiros internacionais se iniciou a partir das iniciativas dos EUA e Grã-Bretanha para fortalecer o mercado de eurodólares em Londres, nos anos 1960; e se acelerou nos anos 1970, quando diversos países da OCDE aboliram os controles. Por fim, nos anos 1990, um regime financeiro liberalizado emergiu entre os países desenvolvidos, e diversos países em desenvolvimento passaram a adotar a mesma conduta.

Paralelamente, defensores das ideias neoliberais passaram a ganhar maior proeminência nos círculos de decisões políticas, argumentando que os controles de capital estariam inibindo uma alocação global mais eficiente dos recursos, além de cercearem a liberdade individual de diversificar ativos. Assim, enquanto havia cautela com os fluxos financeiros durante a era de *Bretton Woods*, as décadas de 1980 e 1990 sinalizaram uma nova ordem caracterizada por mercados financeiros altamente integrados. Essa

[3] 2008: The Demise of Neoliberal Globalization. Immanuel Wallerstein. 1 de Fevereiro de 2008, Monthly Review. Disponível em: <http://mrzine.monthlyreview.org/2008/wallerstein010208.html> Acesso em: 13 de Fevereiro de 2015.

transformação se relacionou com a substituição do consenso do liberalismo embutido[4] por um novo conjunto de princípios, que favoreceu os mercados financeiros livres e passou a constranger o papel do estado. Ao contrário do que acontecera nas décadas anteriores, não houve uma conferência fundacional que tenha dado início a esse regime. Ele emergiu incrementalmente, evoluindo a partir da ordem anterior. Este novo consenso – que pode ser chamado de consenso de Washington, ou consenso da globalização[5] (WADE, 2009), de forma mais ampla – forneceu a narrativa econômica dominante nas últimas três décadas.

Portanto, no contexto do caos financeiro iniciado em 2008, a visão de que o consenso da globalização estaria em vias de ser substituído passou a se tornar cada vez mais frequente. Naquele momento, parecia que a natureza "*market-friendly*" dos padrões regulatórios das finanças internacionais seria, ao menos, restringida. Enquanto as causas de crises anteriores foram interpretadas como derivadas de erros de implementação de políticas por parte dos países afetados[6], a instabilidade de 2008 foi encarada como derivada do próprio funcionamento do sistema financeiro internacional. Portanto, tal constatação deveria levar a mudanças mais profundas.

Logo, algumas reações à crise inspiraram analogias com a teoria de Karl Polanyi sobre o duplo movimento, em que um período de desregulamentação dos mercados geraria tanta volatilidade e sofrimento que fomentaria uma reação política no sentido de "enraizar" os mercados em controles sociais (WADE, 2009: 144). Este é um dos argumentos-chave da principal obra daquele autor, "A Grande Transformação" (1944): o projeto liberal do século XIX estaria fadado ao fracasso, já que a sociedade não toleraria as instabilidades e perturbações que acompanhariam uma ordem econômica baseada na ideia do mercado autorregulado. Tal projeto geraria, assim, contra-movimentos para reestabelecer o controle da sociedade sobre os mercados.

De forma similar, a globalização e liberalização dos mercados financeiros que se seguiu ao período do liberalismo embutido teria suscitado seus próprios contra-movimentos. Seus efeitos socialmente disruptivos já eram observáveis antes, e se tornaram mais

[4] Liberalismo embutido" (embedded liberalism) é um termo cunhado por RUGGIE (1982) para ressaltar os constrangimentos colocados ao liberalismo após a Segunda Guerra, principalmente por parte dos países desenvolvidos. Na época, havia uma forte ligação entre crescimento, estabilidade e emprego, o que favorecia a regulamentação social e política do ponto de vista econômico. Essa característica foi se perdendo com o avanço do neoliberalismo

[5] Embora possam ser caracterizados como conceitualmente distintos, já que o Consenso de Washington originalmente se refere a um conjunto de políticas mais específicas listadas pelo economista britânico John Williamson em 1989 (Ver seção III), usaremos ambos os termos de forma intercambiável nesta análise, uma vez que o termo acabou ultrapassando as pretensões do próprio Williamson.

[6] Os exemplos mais óbvios se referem às crises de dívidas da América Latina e à crise asiática dos anos 1990 e a forma como suas causas foram diagnosticadas pelas instituições financeiras multilaterais.

claros durante a Grande Recessão que sucedeu a crise de 2008. Movimentos massivos de capital têm causado volatilidade, instabilidade e mudanças repentinas nos padrões de comércio internacional, forçando ajustes severos que atingem diversos grupos sociais. Além disso, muitos estados periféricos têm tido sua autonomia política cerceada pela dinâmica dos fluxos financeiros. Por um lado, não é difícil apontar as evidências do potencial socialmente perturbador dos fluxos financeiros liberalizados. Por outro lado, cabe investigar se, e em que medida, seria possível encontrar evidências dos contra-movimentos descritos por Polanyi nos dias de hoje.

Diante deste cenário, o presente artigo busca, especificamente, resgatar o conceito de duplo movimento de Polanyi e discutir sua aplicabilidade ao status do chamado consenso da globalização. O foco, aqui, recai sobre a evolução deste consenso enquanto base das políticas econômicas tomadas como legítimas, e a possibilidade de que tenham suscitado seus próprios contra-movimentos. Cabe mencionar que a análise da realidade atual à luz da teoria de Polanyi depende de uma interpretação particular desta última, como veremos a seguir. Mais amplamente, busca-se conduzir uma análise quanto à conjuntura atual do regime econômico-financeiro internacional. A hipótese aqui explorada é a de que o consenso da globalização vem se enfraquecendo. No entanto, embora seja possível relacionar tendências da atualidade aos contra-movimentos polanyianos, estas encontram limites na plasticidade do consenso vigente, capaz de resistir à refutação de suas premissas básicas e, principalmente, no fato de que ainda não há a emergência de um novo conjunto de princípios que possa substitui-lo. Apesar de a questão da "re-regulação" das finanças ter ganhado relevância nos fóruns internacionais, sete anos após a eclosão da crise verifica-se que as respostas às suas causas ainda têm sido bastante conservadoras, o que fortalece a hipótese em questão.

Assim, inicialmente, busca-se resgatar os argumentos de Polanyi em "A Grande Transformação", bem como discutir suas interpretações e evidências. Na segunda seção, exploraremos o cenário atual do regime econômico financeiro internacional e a resistência do consenso de Washington à luz da discussão prévia sobre o duplo movimento. Finalmente, apresentaremos as conclusões que reforçam a hipótese aqui defendida.

POLANYI E O DUPLO MOVIMENTO: SOCIEDADE DE MERCADO E CONTRA-MOVIMENTOS

Publicada pela primeira vez em 1994, "A Grande Transformação" foi uma obra de grande impacto nas Ciências Sociais. Tendo como pano de fundo o pós-1914, em que a industrialização e a mercantilização pareciam gerar sérios deslocamentos sociais, Polanyi

buscou encontrar as raízes das turbulências de sua época. Para o autor, as perturbações em questão – Primeira Guerra, Grande Depressão e Segunda Guerra – não seriam fenômenos desconectados, mas sintomas de um profundo mal-estar, um colapso civilizacional, cuja gênese ele localizou no advento da economia de livre-mercado (DALE, 2013: 28).

Segundo Polanyi, não há nada de natural na evolução em direção a uma economia governada pela ideia dos mercados autorregulados. Ressaltando as diferenças em relação às formações sociais anteriores, o autor busca mostrar como, na sociedade de mercado moderna, desenvolveu-se uma esfera econômica distinta, separada da esfera da política que, com suas leis próprias, passa a ditar o ritmo da vida cotidiana. Não se nega a existência de mercados antes do período em questão, pelo contrário:

> A partir do século XVI, os mercados eram tanto numerosos como importantes. Sob o sistema mercantilista, de fato, se tornaram a principal preocupação dos governos; mas ainda não havia nenhum sinal do subsequente controle dos mercados sobre a sociedade humana (...) Para compreender a mudança repentina para uma economia de um tipo completamente novo no século XIX, precisamos nos voltar para a história do mercado (...) (POLANYI, 2001, : 55, tradução livre)

Ao contrário de alguns economistas clássicos – especialmente Adam Smith – Polanyi não relaciona o curso de desenvolvimento da economia a uma suposta propensão natural da humanidade à troca. Esta não seria uma característica humana inata, mas teria se tornado dominante no século XIX ao se tornar a razão de ser do padrão de mercado. Um dos principais argumentos de Polanyi diz respeito ao fato de que o controle do sistema econômico pelo mercado teria sérias consequências para toda a sociedade, cuja organização passa a ser seu mero acessório. Ao invés da economia ser incorporada nas relações sociais, as relações sociais é que passam a se incorporar no sistema econômico. E, uma vez que o sistema econômico esteja organizado em instituições separadas, baseadas em motivos específicos e com status especial, a sociedade deve ser moldada de forma a permitir que o sistema funcione de acordo com suas próprias leis (POLANYI, 2001: 57).

Este tipo de sociedade é chamada por Polanyi de sociedade de mercado. Para o autor, uma economia de mercado só pode funcionar numa sociedade de mercado. Por sua vez, a evolução de mercados isolados (locais de troca e contratos, mas ainda sem a capacidade de ditar como a sociedade deve se organizar) em direção a uma plena economia de mercado não constituiria um desenvolvimento inevitável, mas teria sido construída ativamente pelos Estados e detentores do poder político. Além disso, argumenta-se que o próprio surgimento do(s) mercado(s) foi acompanhado por uma maior sofisticação dos instrumentos de regulação, visando preservar aspectos básicos da sociedade que pudes-

sem ser ameaçados[7]. A regulação e os mercados, com efeito, cresceram juntos (IDEM: 68), sendo que a ideia de autorregulação que caracterizou a economia de mercado representaria uma ruptura com esta tendência geral.

Para entender o princípio da proteção, é preciso compreender o que significa, na obra de Polanyi, o conceito de economia de mercado. Uma economia de mercado, precisamente, seria um sistema econômico controlado somente pelos mercados e sua dinâmica de preços. Sob esta organização, os preços irão determinar tanto a produção quanto a distribuição dos bens em uma sociedade. Ao resgatar o histórico do mercado autorregulado, Polanyi ressalta que seu funcionamento dependeria essencialmente da mercantilização, uma vez que a autorregulação implica que toda venda seja efetuada por meio do mercado, e que todas as rendas derivem dessas vendas. Seguindo este raciocínio, fica claro que o mercado não abarca somente bens, mas todos os elementos da produção, incluindo o trabalho, a terra e o dinheiro, mercadorias fictícias para Polanyi. Seus preços são, respectivamente, os salários, as rendas e os juros. Como se sabe, os seres humanos (trabalho) e a natureza (terra) não são produzidos. Portanto, não são estritamente mercadorias[8], mas a ficção de serem produzidos se tornaria o princípio organizador da sociedade do século XIX (DALE, 2013, : 29). Por sua vez, o dinheiro seria apenas um símbolo para poder de compra, que também não pode ser produzido, mas passa a existir por meio de mecanismos bancários ou finanças estatais (POLANYI, 2001: 72). Assim, sob o sistema de mercado, o comportamento econômico se torna "desenraizado"[9] do tecido social.

O autor ainda destaca que, apesar do fato de que toda sociedade precisar de algum sistema para organizar a produção e sua distribuição, historicamente, isso não implicou necessariamente na criação de instituições econômicas separadas, com suas próprias leis. O funcionamento do mercado autorregulado, por sua vez, exigiu a separação institucional da sociedade em esfera econômica e esfera política. O autor demonstra que este padrão institucional não pode funcionar a menos que a sociedade se subordine de alguma forma. A mercantilização, então, teria levado à formulação do princípio de não-interferência no funcionamento do mercado. No entanto, no caso das três mercadorias fictícias – trabalho, terra e dinheiro – algum tipo de proteção passa a ser necessária, já que os efeitos da mercantilização poderiam ser especialmente destrutivos:

[7] Aqui, vale mencionar que o autor analisa o Estado Mercantilista e a "liberação" do comércio promovida por este, ao mesmo tempo em que a própria organização estatal se tornava mais sofisticada para lidar com as consequências de tal desenvolvimento. A ideia de um mercado autorregulado ainda não era dominante.

[8] De acordo com a conceitualização do autor, mercadorias são empiricamente definidas como objetos produzidos para venda no mercado. (POLANYI, 2001, p. 72).

[9] "Disembedded", na expressão original.

> Sem dúvida, trabalho, terra e mercados de dinheiro são essenciais para uma economia de mercado. Mas nenhuma sociedade poderia suportar os efeitos de um sistema de ficções tão brutas mesmo pelo mais curto espaço de tempo a menos que sua substância humana e natural, assim como sua organização de negócios estejam protegidas contra as devastações desse moinho satânico. (POLANY, 2001: 73, tradução livre)

Para Polanyi, a história da sociedade do século XIX pode ser concebida como resultado desse duplo movimento: a ampliação do mercado foi acompanhada por restrições visando a proteção das mercadorias fictícias, com uma rede de políticas e medidas sendo colocadas em prática para fazê-lo. Logo, simultaneamente à expansão dos mercados pelo mundo, um contra-movimento teria entrado em marcha, pressionando por maior intervenção estatal contra seus efeitos deletérios. A premissa central em "A Grande Transformação", então, indica que a transformação desses três elementos básicos – trabalho, terra e dinheiro – em mercadorias representa um perigo para a vida humana, conduzindo inevitavelmente à resistência e ao imperativo de proteção. Portanto, em linhas gerais, a noção do duplo movimento denota a opressão exercida pelo mercado e as reações a ela:

> Voltemos ao que temos chamado de duplo movimento. Ele pode ser personificado como a ação de dois princípios organizadores na sociedade, cada um deles colocando-se objetivos institucionais específicos, tendo o apoio de forças sociais definidas e usando seus próprios métodos distintivos. O primeiro era o princípio do liberalismo econômico, buscando o estabelecimento de um mercado autorregulado, contando com o apoio das classes comerciais e usando largamente o *laissez faire* e o livre comércio como seus métodos; o outro era o princípio da proteção social buscando a conservação do homem e da natureza, bem como a organização produtiva, contando com o apoio variado daqueles mais imediatamente afetados pela ação deletéria do mercado – principalmente, mas não exclusivamente, a classe trabalhadora e agrária – e usando a legislação protetiva, associações restritivas e outros instrumentos de intervenção como seus métodos. (POLANYI, 2001, : 132, tradução livre)

No século XIX, os contra-movimentos acabaram por apoiar a expansão do mercado mas, no século XX, teriam atingido um limite. As medidas de proteção acabaram por criar um sistema de preços rígido, exacerbando as contradições econômicas. Para o autor, a Primeira Guerra Mundial foi uma tentativa de aliviar tais contradições. O desmantelamento da sociedade do século XIX, por sua vez, não teria resultado da destruição da guerra, e nem dos efeitos provenientes do funcionamento mecânico de "leis econômicas", e sim das medidas adotadas pela sociedade para se proteger das ações de um mercado autorregulado. Por fim, a guerra não teria conseguido solucionar as contradições latentes, acabando por reforçar as tendências à intervenção estatal e à autarquia, derrubando a civilização de mercado (DALE, 2013: 30) e desembocando no cenário dos anos 1930.

A década de 1930 marcaria, então, uma transformação mais profunda. O abandono do padrão ouro pela Grã-Bretanha, os planos quinquenais na Rússia, o *New Deal*, o fortalecimento do nazismo na Alemanha e a emergência de potências autárquicas foram os marcos principais. Enquanto os anos 1920 foram dominados pela dinâmica de tentar reestabelecer as bases da civilização do século XIX[10], nos anos 1930 essas tentativas falharam definitivamente, dando origem a uma organização completamente diferente. As instituições nacionais do século anterior também entraram em crise, sendo reformadas além do reconhecimento. Segundo algumas interpretações, a instituição principal – a produção baseada no livre-mercado – teria sido suplantada por novas formas de economia. A origem desta grande transformação, em última instância, estaria no esforço utópico de estabelecer um sistema de mercado autorregulado no século anterior.

Entretanto, interpretar a organização socioeconômica que surgiu a partir dos anos 1930 como fruto de um duplo movimento completo depende, essencialmente, de uma leitura particular da obra de Polanyi. Além disso, a partir do final da Segunda Guerra, a teoria desenvolvida em A Grande Transformação se tornou mais distante da realidade: apesar da intervenção estatal ter se tornado uma prática corrente e legítima, o capitalismo teve um grande *boom*. De fato, as elites econômicas e políticas se deram conta da necessidade de reformas protecionistas, mas a lógica em questão não era a de abolir o mercado ou a mercantilização. Além disso, o *boom* do período 1950-1970 já continha em si as sementes de uma futura ressureição do liberalismo econômico (DALE, 2013: 32).

Com efeito, o período do liberalismo embutido que se seguiu à década de 1930 pode ser considerado como uma culminação do duplo movimento caso se aceite o que alguns autores chamam de interpretação "*soft*" da teoria de Polanyi[11]. Seguindo este raciocínio, o mercado deve manter seu status como mecanismo dominante da vida econômica, mas deveria ser suplementado (e não suplantado) por instituições redistributivas. O duplo movimento, então, agiria como mecanismo autocorretivo, moderando os excessos do fundamentalismo de mercado. Assim, endossa-se o *mainstream* social democrata para o qual o único objetivo realista e desejável seria uma forma regulada de capitalismo. Uma interpretação mais "*hard*"[12], por outro lado, embora apoie o estado de bem estar social e o *New Deal*, crê que estes deveriam e seriam substituídos por uma economia socialista mista dominada por mecanismos redistributivos (DALE, 2010: 371).

[10] O autor cita a balança de poder, o padrão ouro e o estado liberal, além do mercado autorregulado, como elementos-chave. Além disso, dá-se especial ênfase às tentativas de recuperar o funcionamento do sistema monetário baseado no padrão-ouro. Para uma discussão mais ampla, ver POLANYI, 2001, p. 20-30.

[11] O principal porta-voz desta interpretação era George Dalton, aluno de Polanyi.

[12] As principais defensoras da interpretação mais radical são Ilona Duczynska e Kari Polanyi-Levitt, respectivamente esposa e filha de Karl Polanyi. Duczynska protagonizou um debate com Dalton a esse respeito nos anos 1960.

Entretanto, a interpretação "*soft*" do duplo movimento se tornou a mais influente, principalmente com o reconhecimento, cada vez mais hegemônico no pós guerra, de que o livre mercado deveria ser complementado por arranjos institucionais extra-mercados destinados a estabilizar o capitalismo e salvaguardar sua vitalidade.

A adoção da interpretação "*soft*" traz algumas implicações teóricas. Ao aceitar que o liberalismo embutido do pós guerra representou de fato um resultado do duplo movimento – após uma fase de predominância do mercado autorregulado – a teoria acaba se reduzindo a uma perspectiva mais simples, centrada numa dinâmica cíclica entre regulação e liberalização, dentro do capitalismo. Afinal, não houve, no século XX, nenhum movimento no sentido de "desmercantilizar" a terra, o trabalho ou o dinheiro, a despeito das restrições impostas. Logo, também não houve uma ruptura definitiva com a lógica do mercado. Analiticamente, a maior fraqueza deste tipo de interpretação é que, ao postular uma dicotomia entre "estado" e "mercado", a sua co-constituição é suprimida (DALE, 2013, :36). Esta dicotomia também pode levar a pensar que o Estado seria uma entidade "neutra", e não se tem clareza sobre como as ações levadas a cabo pelo Estado são organizadas[13]. Além disso, um dos problemas conceituais presentes na obra de Polanyi pode se relacionar com um certo grau de funcionalismo na explicação da dinâmica do duplo movimento. Nesse sentido, os contra-movimentos de reação ao mercado seriam semiautomáticos, e constituiriam tanto as formas de atender as necessidades da sociedade como a própria razão dos processos sociais em curso.

Apesar das divergências de interpretação e de problemas conceituais, a noção de duplo movimento pode ser bastante útil quando tomada como linha de pesquisa ou ideia diretriz para a investigação da evolução econômica. Ademais, caso se aceite que de fato a organização do pós-guerra tenha resultado de um duplo movimento, é necessário também atentar para os elementos de continuidade entre suas duas etapas. Afinal, as evidências demonstram que os princípios da mercantilização e da regulação não são mutuamente excludentes, mas capazes de interagir. Apesar da ascensão do estado de bem estar social e das políticas keynesianas, da legitimação da intervenção estatal e dos constrangimentos aos movimentos do capital, o poder das classes capitalistas se manteve durante o período do liberalismo embutido. Assim,

> (...) as pré-condições para a virada neoliberal dos anos 1980 já estavam, na era que a precedeu, vitalmente presentes na forma de classes capitalistas arraigadas, mas também nos compromissos liberais da social democracia. Para as primeiras, tendo sido um tanto incomodadas pela regulação política durante o longo *boom*, a crise dos anos 1970 e o fracasso das políticas keynesianas em restaurar as taxas de lucro forneceram a oportunidade de revanche. (DALE, 2010, : 389)

[13] Muitos autores atribuem essa falha à ausência de uma análise da dinâmica de classes sociais na obra de Polanyi.

Desde os anos 1990, muitos alertaram para a emergência de contra-movimentos e tendências contrárias à narrativa dominante do neoliberalismo econômico, consistente com o consenso da globalização. Nesse sentido, é preciso lembrar também que, se um suposto balanço do pêndulo esteve em curso para desmantelar a ordem do pós guerra, ele se deu sobretudo por meio de ações na área financeira, onde transparece mais claramente o predomínio da ideia do mercado autorregulado. Portanto, é nesta área que as contra-tendências devem se manifestar mais claramente. Daí a força da argumentação que relaciona o movimento polanyiano com as reações aos eventos de 2008. Desta forma, buscamos abordar o desenvolvimento de um novo consenso intelectual que, distanciando-se do liberalismo embutido do pós guerra, passou a embasar as políticas econômicas consideradas legítimas e a própria governança econômica internacional, suscitando seus próprios contra-movimentos, numa dinâmica Polanyiana.

Por fim, de acordo com as críticas expostas acima, deve-se enfatizar que tais contra-movimentos e tendências nada tem de automáticos. Em particular, a resistência do chamado Consenso de Washington – não só na área do saber econômico especializado, mas também em suas relações políticas e de poder – mesmo diante da refutação de seus pilares essenciais, reforça a ideia de que um segundo estágio do duplo movimento pode enfrentar obstáculos novos no século XXI.

CONSENSO DE WASHINGTON E NEOLIBERALISMO: A RESILIÊNCIA DE UM PARADIGMA POLÍTICO

Nos anos 1970, a instabilidade tomou o lugar do círculo virtuoso de alto crescimento e prosperidade do pós-guerra. O esgotamento do padrão de crescimento, a escalada dos preços do petróleo a partir de 1973, o aumento da inflação, a queda do investimento e da produtividade, entre outros fatores, indicavam que o cenário econômico havia se transformado. Em especial, a deterioração das condições econômicas minou a composição de interesses entre capital e trabalho que havia caracterizado as décadas de 1950-60. A elevação dos lucros e salários reais deu lugar ao conflito distributivo, o compromisso com o *welfare state* e com as políticas keynesianas deram lugar às críticas a políticas de demanda e ao peso excessivo do estado (MAZZUCCHELLI, 2014: 20).

A busca por soluções para a instabilidade característica da década levou, nos anos 1980, a uma completa reformulação da narrativa econômica. Nos círculos de economistas, a partir deste marco, é possível afirmar que passou a existir um forte consenso em relação às implicações normativas e positivas da abertura econômica e seus efeitos. A rigidez de mercado do pós guerra foi finalmente descartada, e as políticas de livre

comércio e de livre movimentação de capitais, especialmente no âmbito do mercado financeiro, ganharam legitimidade.

Em 1989, o economista inglês John Williamson cristalizou o novo consenso, elaborando uma lista de dez políticas "que quase todos em Washington concordariam que eram necessárias", bem como muitos na América Latina. Daí, a denominação "Consenso de Washington". Naquele momento, Williamson não buscava defender a aplicação ou validade dessas políticas, apenas elencar as medidas consideradas como pontos pacíficos entre os economistas. Ele se referia ao direcionamento do movimento das políticas econômicas, e não a um só pacote, e não só os economistas de Washington ou com orientações semelhantes concordavam com elas, mas praticamente todos os economistas com formação adequada pelo mundo (WADE, 2009: 145). O conteúdo desse consenso poderia ser resumido em políticas macroeconômicas prudenciais, orientação externa e capitalismo de livre mercado (WILLIAMSON, 1990)[14]. Para Williamson e muitos outros, o consenso simbolizou a rejeição dos economistas às teorias de desenvolvimento heterodoxas (BABB, 2013: 270). Compartilhado pelos tecnocratas de Washington, por agências econômicas dos EUA, pelo FED e pelas instituições financeiras internacionais, incluindo o FMI e o Banco Mundial, este conjunto de ideias econômicas ganhou ampla adesão dos governos ao redor do mundo.

Ao contrário do pensamento que orientou *Bretton Woods*, e que temia as consequências dos fluxos financeiros especulativos, o novo liberalismo passou a considerá-los como fornecedores úteis de informações sobre o direcionamento do mercado, além de servirem para "disciplinar" os governos. Embora não caiba, neste trabalho, uma análise mais profunda das relações de poder, também é necessário lembrar que o forte apoio dos EUA e da Inglaterra à liberalização se relacionava com os benefícios adicionais que estes países auferiam da globalização financeira. Os EUA reconheciam que poderiam atrair capitais para financiar seu crescente déficit, principalmente em virtude da posição única do dólar e da profundidade e liquidez de seu mercado financeiro. Além disso, a emergência de grandes corporações transnacionais (muitas delas de origem norte-americana) com amplos interesses desempenhou um papel chave no apoio às políticas de liberalização. Por fim, uma dinâmica de desregulamentação competitiva, com os países oferecendo diversas vantagens ao capital para disputar sua atração, também teve peso decisivo para a consolidação do regime econômico-financeiro da segunda metade do

[14] Especificamente, as dez políticas elencadas no paper de Williamson são: 1) disciplina fiscal; 2) reordenamento das prioridades do gasto público para bens públicos (como saúde e educação); 3) reformas tributárias que combinassem ampla base com alíquotas marginais moderadas; 4) taxas de câmbio liberalizadas; 5) taxa de câmbio competitiva; 6) liberalização do comércio; 7) liberalização do Investimento Externo Direito entrante; 8) privatização; 9) desregulamentação para aliviar as barreiras para que empresas entrem e saiam de setores; e 10) forte proteção de direitos de propriedade. (WILLIAMSON, 1990; KENNEDY, 2008).

século XX. Adicionalmente, é preciso enfatizar que este regime não resultou inevitavelmente do desenvolvimento econômico do mercado ou do progresso tecnológico, como muitos economistas neoliberais afirmaram. Ele foi fruto, principalmente, de decisões políticas, da mesma forma como a evolução da ordem do século XIX analisada por Polanyi.

É claro que, uma vez inscrito no funcionamento do próprio regime econômico, o consenso de Washington foi capaz de se modificar e se adaptar em face dos desdobramentos da economia mundial. As medidas listadas por Williamson foram complementadas, expandidas e algumas delas modificadas. Em especial, sua ampla adoção por instituições econômicas multilaterais – como o FMI e o Banco Mundial – teve a consequência não intencional de criar amplas possibilidades para que suas premissas básicas fossem refutadas. Estas instituições passaram a influenciar governos (principalmente por meio de condicionalidades atreladas à empréstimos e financiamentos) a realizar ajustes e reformas de políticas econômicas, muitas vezes difíceis e dolorosas, sob a justificativa de que trariam crescimento sustentável a longo prazo. O resultado é que muitas evidências contra tais premissas se acumularam[15]. O caso da "década perdida" na América Latina é o exemplo emblemático. No entanto, os resultados foram interpretados de diversas formas, sem que houvesse uma reformulação completa do consenso ou sua substituição.

A crise de 2008, por sua vez, representou uma inflexão mais severa, pois pôs à prova os principais pilares do consenso de Washington e, desta vez, no centro da economia mundial. Iniciada no mercado de hipotecas *subprime* dos EUA – o subsetor hipotecário mais desregulamentado, e celebrado justamente por isso – ela logo se espalhou para diversas instituições financeiras ao redor do mundo. Inovações financeiras, em particular as técnicas de securitização[16], acabaram se provando muito prejudiciais, pois permitiram que ativos de alto risco fossem vendidos como seguros pelo mundo todo. O comportamento que alimentou a crise foi causado pela combinação de falta de supervisão regulatória, crédito barato proveniente do banco central e um sistema de governança corporativa que recompensava gerentes e corretores hipotecários pela quantidade de empréstimos, independente da prudência (WADE, 2009: 148). Os tipos de políticas pru-

[15] A esse respeito, Wade (2008;2009), examinando dados concretos sobre a evolução do PIB em diversos países onde as reformas neoliberais recomendadas foram implementadas, conduz uma análise sobre a afirmação comum de que a liberalização leva ao crescimento e ao catch-up dos países em desenvolvimento, com resultados bem diferentes daqueles postulados pela narrativa da globalização.

[16] Prática através da qual diversos passivos financeiros são agrupados, convertendo-se em títulos padronizados negociáveis nos mercados de capitais. Em 2008, muitos produtos deste tipo tinham como base passivos "podres" provenientes do mercado subprime, empacotados com outros de menor risco. Isso possibilitou que fossem bem avaliados por agências de classificação de rating, e os bancos que detinham esses produtos puderam repassar seus riscos para outras instituições, que em geral não tinham acesso a seu real perfil de risco.

denciais em linha com o consenso da globalização, bem como outras políticas advogadas não tiveram sucesso em barrar a escalada da crise.

Em particular, a hipótese dos mercados eficientes[17], central para o consenso da globalização, foi colocada seriamente em questão. A premissa de que mercados livres de intervenção estatal eram capazes de determinar o melhor preço e alocação dos ativos provou-se problemática, na melhor das hipóteses. Muitos argumentos normalmente aceitos para justificar o modelo de finanças desregulamentadas ficaram desacreditados.

Na verdade, evidências contrárias a tais tipos de argumentos já vinham se acumulando. A crise asiática de 1997-98, por exemplo, já trazia algumas complicações. No entanto, uma vez que a crise asiática se concentrou principalmente em regiões mais periféricas da economia global, pretensões mais amplas de reformar a arquitetura financeira internacional esmoreceram. O diagnóstico de que a crise fora causada por falhas nos governos dos países afetados, que teriam induzido investidores ocidentais a erros, ganhou ampla aceitação, e medidas direcionadas a aprimorar "padrões de boas práticas" e melhorar a qualidade das informações sobre o mercado financeiro foram tomadas, num caso de adaptação do consenso. No entanto, dentre as razões reconhecidas para a crise de 2008, pode-se também citar a opacidade dos mercados financeiros anglo-americanos – de onde emanavam as "boas práticas" – apesar dos padrões recomendados naquele período.

Outro desdobramento interessante foi a atuação dos governos em face da queda do valor dos ativos e das taxas de crescimento. Muitas instituições financeiras afetadas, principalmente bancos, foram "salvas" por meio de intervenções, sendo parcialmente estatizadas. Os Estados passaram a organizar a absorção pública do risco privado (DALE, 2013: 37). Essa percepção, por sua vez, gerou pressão por maior regulação. Adicionalmente, o fato de que os EUA e o Reino Unido responderam às pressões da crise de uma forma muito mais intervencionista do que a que fora recomendada aos países asiáticos uma década antes minou a credibilidade das orientações econômicas originadas nas instituições em que estes países tinham predominância, como o FMI, por exemplo. A adoção de políticas monetárias heterodoxas pelo FED também foi apontada como uma "volta" do arsenal teórico keynesiano, bem como as medidas tomadas por países emergentes e em desenvolvimento em reação a esses tipos de políticas. De acordo com o FMI, em 2011, 164 países estavam usando controles de capital, contra 119 em 1995 (GALLAGHER, 2014; IMF, 2012). O próprio Fundo reconheceu, em um *paper* de 2010, que por razões macroeconômicas ou de prudência, pode haver circunstâncias em que

[17] Segundo esta hipótese, a livre competição, diferente da regulação, seria a melhor forma de disciplinar o comportamento do mercado financeiro, já que estes seriam flexiveis, capazes de atingir o equilíbrio por si mesmos, se auto-corrigir e precificar riscos e retornos corretamente. (WADE, 2009, p. 147)

controles de capital sejam componentes legítimos de respostas políticas ao aumento súbito da entrada de capitais (IMF, 2010: 15).

Alguns países emergentes e em desenvolvimento, por sua vez, colocaram em prática regulações domésticas para reduzir os efeitos negativos das medidas tomadas nos países centrais, principalmente a expansão monetária[18]. A ascensão econômica de países emergentes sistemicamente importantes, notadamente os BRICS – Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul – em conjunto com sua relativa resistência aos efeitos imediatos da crise também acabou contribuindo para que o espaço político em termos de regulação se ampliasse um pouco. Estes países se tornaram importantes a ponto de não poderem ser excluídos das principais negociações, como atestou sua ação no G20 e suas contribuições para as linhas de crédito do FMI[19]. Uma vez que, em tais países, o governo têm papel maior na economia em comparação com a maioria dos integrantes da OCDE, e que suas posições passaram a ter mais peso para os esforços de combate à crise, as possibilidades pareciam estar se modificando.

Por fim, a crise abriu espaço para que se discutisse mais profundamente medidas prudenciais para gestão dos mercados financeiros, e uma nova abordagem macroprudencial ganhou proeminência nos círculos de especialistas e nas principais instituições do regime econômico internacional, desafiando indiretamente as premissas básicas que fundamentavam sua atividade, como a hipótese dos mercados eficientes. De acordo com esta nova visão, os países precisavam aperfeiçoar a supervisão e regulação dos mercados e instituições financeiras (EINCHENGREEN, 2009: 5). Estas ideias se moveram da relativa obscuridade ao topo da agenda internacional, e novas propostas que antes não estavam ao alcance puderam ser discutidas, tais como requisitos para fornecimento de liquidez de forma contracíclica, exigência de reservas, limites para alavancagem em compra de ativos, controles de capitais, entre outras (BAKER, 2013: 421).

Em resumo, a crise financeira de 2008 tornou a regulação mais economicamente justificável do que nos anos 1990. Mais países agiram para conter fluxos financeiros do que nas crises anteriores, e tornou-se menos provável que o FMI e os EUA se opusessem aber-

[18] Em resposta a política do Quantitative Easing iniciada pelo FED em 2009, o Brasil lançou políticas para conter fluxos financeiros de curto prazo e mitigar a apreciação do real. A Coréia do Sul também tomou medidas praticamente idênticas às do Brasil. Outros países, como a Costa Rica, a Indonésia, o Peru, as Filipinas, Uruguai e Taiwan também implementaram políticas visando proteger-se dos efeitos da política monetária adotada no Ocidente. Para saber mais sobre as iniciativas dos países emergentes e em desenvolvimento e suas inovações no campo da regulação, ver GALLAGHER, 2014.

[19] na cúpula de Londres de 2009, o G20 se comprometeu a triplicar os recursos do FMI, que alcançariam a cifra de US$ 750 bilhões. As resoluções podem ser consultadas na declaração dos líderes do G20 em Londres, disponível em <http://www.g20.utoronto.ca/2009/2009communique0402-br.html>. No caso específico dos países emergentes, suas contribuições ao FMI se deram principalmente sob a forma de acordos de empréstimo (New Arrangements to Borrow), e as contribuições específicas podem ser consultadas em < http://www.imf.org/external/np/exr/facts/gabnab.htm >.

tamente a países que escolhessem implementar uma regulação mais robusta. A atuação do G20, com relevância renovada, bem como as ações mais assertivas de países emergentes de peso e dos BRICS nas principais instituições financeiras internacionais multilaterais deram novo fôlego à noção de que os países devem ter espaço político para regular fluxos de capital. Por fim, a crise lançou sérios questionamentos sobre o modelo de mercados desregulamentados (especialmente na esfera financeira), e também chamou maior atenção para a fragilidade das evidências que sustentam o consenso de Washington.

Entretanto, mesmo que o consenso da globalização tenha se enfraquecido e que mais governos intervenham no funcionamento do mercado, é mais provável que restrições adicionais sobre o comportamento dos agentes financeiros só serão aplicáveis até que a crise arrefeça (WADE, 2009, : 162), que é o que parece estar ocorrendo. O paradigma neoliberal pode estar sob maior pressão do que no passado, mas o mundo que ele tem forjado – de um capitalismo globalmente integrado, fortemente privatizado, exposto ao comércio, profundamente financeirizado e socialmente segregado – é muito mais bem estabelecido do que qualquer faceta particular da governança neoliberal (DALE, 2013: 38). Longe de uma ruptura significativa, as medidas tomadas após a crise representam, se muito, uma inflexão.

A influência política dos interesses financeiros privados – pró liberalização – tampouco foi seriamente desafiada. Na verdade, estes interesses se mantiveram poderosos, especialmente nos EUA, onde o sucesso das operações de *bailout* conduzidas pelo governo assegurou que eles se recuperassem rapidamente, influenciando os debates sobre regulação. As finanças nos países da OCDE e nos órgãos de governança da economia mundial se tornaram “grandes demais para desafiar” (WADE, 2009: 159) a não ser pelas margens, agindo também para reorganizar outras instituições econômicas, tendo o mercado de capitais como referência central.

Assim, mesmo que algumas medidas do pós-crise tenham sido guiadas por uma nova filosofia macroprudencial influente (HELLEINER, 2014), que enfatizava como o pensamento dominante a partir dos anos 1980 subestimou os riscos sistêmicos, estas ideias foram adotadas de forma minimalista, apoiando maior supervisão, mas sem de fato constranger a atividade financeira privada de forma significativa. Embora o intervencionismo estatal tenha retornado em certa medida, ele deve ser limitado. Além disso, a governança econômica global é caracterizada por um alto nível de *path-dependency*, já que envolve altos custos de construção e dificuldades de coordenação associadas com a reformulação ou criação de novas instituições focais, além dos obstáculos para superar a resistência daqueles que se beneficiam das regras existentes. Por isso, as respostas devem continuar sendo incrementais.

De fato, as expectativas de que a crise de 2007-08 geraria mudanças profundas no regime econômico-financeiro internacional parecem estar se frustrando. Os resultados, até agora, parecem estar em linha com o *status-quo* anterior. Embora tais respostas conservadoras possam ser explicadas por uma série de fatores, dá-se ênfase, aqui, à influência do pensamento econômico predominante e sua força política adicional derivada do crescimento da importância das finanças. Nesse sentido, uma abordagem interessante para entender a permanência das características essenciais da governança econômica mundial é a dos paradigmas políticos. Um paradigma político é

> uma estrutura poderosa e duradoura de ideias-padrão relacionadas a políticas – um modelo que especifica tanto os instrumentos a serem usados em uma área política e os objetivos aos quais essa política deve ser direcionada (...) eles lembram o original Kuhniano em dois aspectos principais. Primeiro, como os paradigmas científicos, paradigmas políticos são relativamente duráveis e resistentes à refutação. Isto se deve, em parte, ao fato de que são legitimados com referência ao conhecimento especializado, como a economia acadêmica (...) os paradigmas políticos também se tornam institucionalizados por meio de um conjunto de premissas tomadas como dadas e práticas rotineiras dentro de burocracias estatais, que os isolam de pressões para mudar (...) Em segundo lugar, como os paradigmas científicos de Kuhn, paradigmas políticos se adaptam às evidências que os refutam, o que pode, em última instância, levar a um descarte e substituição por outro paradigma (BABB, 2012: 271)

Analisando o Consenso de Washington de acordo com esta ótica, mesmo depois de suas transformações e adaptações, pode-se perceber uma mudança incremental de instrumentos, mas não de objetivos. As medidas que ganharam relevância enfatizam o controle sob as possíveis consequências prejudiciais dos fluxos financeiros liberalizados, mas não há uma nova hierarquia de objetivos no sentido de reformular a estrutura que possibilita tais fluxos. Mais importante, não há um conjunto de princípios alternativos que rivalize com o paradigma atual, e que possa se tornar o cerne de um novo consenso, fazendo com que os princípios de livre mercado e da integração econômica internacional sejam a posição padrão, na falta de outras.

Portanto, o segundo estágio de um duplo movimento, embora plausível à primeira vista, parece estar bloqueado. Mesmo que respostas não convencionais à crise tenham emergido, elas parecem não formar, ao menos ainda, um todo coerente capaz de alterar fundamentalmente a natureza do regime internacional. Além disso, o cenário do século XXI difere muito daquele verificado nos anos 1930. Atualmente, a autonomia política para que os Estados incorporem as funções de proteção, como fizeram no passado, é marcadamente mais limitada, embora haja contra-tendências nesse sentido, como mencionado acima. Enquanto no século XX, o Estado-nação poderia atuar como maior

regulador do mercado, os mercados globalizados de hoje precisam de regulamentação internacional (DALE, 2013: 39), o que exige que as ações sejam coordenadas. Esta é uma tarefa muito mais difícil.

Assim, apesar da inegável fraqueza do consenso vigente, o equacionamento das novas tendências pró-regulação e ação estatal a um balanço pendular polanyiano, ao modo de um duplo movimento automático direcionado a corrigir os excessos do neoliberalismo parece equivocado. Entretanto, se considerarmos criticamente a interpretação "*soft*" do duplo movimento, interpretando a virada neoliberal não como uma superação total da ordem do liberalismo embutido e, sim, sua continuação por outros meios, novas possibilidades podem se abrir. As mudanças incrementais, se extrapoladas, poderiam representar uma transformação mais profunda, ou ao menos fornecer pistas de como será a governança econômica no futuro. Porém, isso dependerá da evolução do cenário econômico mundial nos próximos anos. De qualquer forma, a tensão entre finanças globais buscando a restauração de suas liberdades e populações domésticas buscando proteção contra os efeitos de crises econômicas deve ser central para a trajetória das próximas décadas.

CONCLUSÕES: A CRISE DO STATUS-QUO

Em resumo, exploramos a hipótese de que o consenso de Washington vem se enfraquecendo, utilizando como linha investigativa a teoria do duplo movimento de Polanyi. Nesse sentido, as evidências de contra-movimentos do tipo polanyiano e seus limites serviram para examinar mais profundamente a dimensão desse enfraquecimento. Demonstramos que, apesar de existirem forças contrárias ao movimento de liberalização, estas ainda não parecem ser capazes de servirem como base para novos princípios de reorganização do regime econômico internacional. Assim, a crise de 2008 poderia ser caracterizada como uma crise do *status quo*, em que respostas conservadoras prevaleceram, e em que premissas básicas de organização do mercado foram capazes de compensar tendências contrárias a elas.

Vista por essa ótica, a crise de 2008 parece representar não mais do que um impulso no sentido de reformular parcialmente o consenso de Washington, sem desafiar sua essência fundamental. Tendências contrárias à narrativa da liberalização seriam, nesse sentido, absorvidas como amostras de complementos necessários para prevenir que a liberalização do mercado financeiro resulte em choques grandes demais. A qualidade deste enquanto elemento organizador da economia, por sua vez, não é colocada em questão. Embora evidências contrárias às premissas básicas que compõem o consenso

de Washington venham se acumulando, a capacidade de adaptação deste vem se mostrando ampla. Nesse sentido, a crise de 2008 se destaca pelo fato de ter sido verdadeiramente global, demonstrando que o problema em questão não era a má aplicação de políticas reconhecidas como eficientes por países periféricos e, sim, falhas mais profundas relacionadas ao próprio funcionamento do mercado financeiro desregulamentado. Portanto, trata-se de evidência de maior peso.

Embora as respostas tenham sido incrementais, não sendo ainda capazes de impulsionar a formulação de um novo consenso que sirva como diretriz para a organização do regime econômico internacional, a longo prazo, mudanças incrementais são capazes de se acumular e acabar por levar a reformas mais profundas. Como nos lembra Polanyi, a regulação acompanhou o desenvolvimento da sociedade de mercado, desenvolvendo-se em conjunto com ela, antes de chegar a um ponto crítico em que se tornou rígida demais, gerando pressões por transformação. Esta é, de fato, a essência do duplo movimento. Caso se ele esteja em curso, resta saber quando atingiremos este limite.

Para Polanyi, a verdadeira transformação foi atingida a partir do fracasso das tentativas de voltar ao passado do século XIX. Ao fazer inúmeras concessões para restaurar a ordem anterior, uma nova ordem foi constituída. Caso se aceite essa analogia, talvez estejamos vivendo os nossos próprios anos 1920 conservadores. No entanto, faz-se necessário enfatizar, de acordo com as críticas à teorização de Polanyi expostas acima, que não este não é um movimento mecânico e automático. É preciso que existam esforços, especialmente na esfera da coordenação internacional, para que as contra-tendências sejam articuladas, que seus métodos e, principalmente sua hierarquia de objetivos, possam ser organizadas de forma coerente, para que um novo paradigma de fato possa competir com a narrativa dominante.

REFERÊNCIAS

BABB, Sarah.(2013). The Washington Consensus as a transnational policy paradigm: its origins, trajectory and likely successor. **Review of International Political Economy,** vol. 20, n.2, p 268-297.

BAKER, Andrew. (2013). The New Political Economy of the Macroprudential Shift. **Review of International Political Economy,** vol. 18, n.1, p 112-139.

BAN, Cornel; BLYTH, Mark. (2013). The BRICS and the Washington Consensus: an introduction. **Review of International Political Economy**, vol 20, n.2, p 241-255.

DALE, Gareth. (2013). Duplos movimentos e forças pendulares: perspectivas polanyanas sobre a era neoliberal. **Otra Economía**, vol. 7. N. 12, janeiro-junho 2013.

_____.(2010). Social Democracy: Embeddedness and Decommodification: on the conceptual innovations and intelectual afflitiations of Karl Polanyi. **New Political Economy**, vol 15, n. 3, setembro 2010, p. 369-393.

EINCHENGREEN, Barry. (2009). Out of the box thoughts about the international financial architecture. Washington, D.C: IMF. (Working Paper, n. 09/116)

GALLAGHER, Kevin. (2014): **Ruling Capital: Emerging Markets and the Reregulation of Cross Border Finance**. Ithaca: Cornell University Press.

HELLEINER, Eric (1995). Great Transformations: a Polanyian Perspective on the Contemporary Global Financial Order. **Studies in Political Economy**. vol 48. P. 149-164.

_____. A bretton woods moment? The 2007-2008 crisis and the future of global finance. **International Affairs**, vol. 86, n.3 : 619 – 636, 2010 .

_____; PAGLIARI, Stefano. (2011). The end of an era in International Financial Regulation? A postcrisis research agenda. **International Organization**, vol. 65, n.01, p. 69-200.

_____. (2014).**The Status Quo Crisis: Global Financial Governance after the 2008 Meltdown**. New York: Oxford University Press.

IMF. (2010) Capital Inflows: the Role of Controls. [IMF Staff Position Note – SPN/10/04]. Washington: IMF. Feb 2010. Disponível em: < https://www.imf.org/external/pubs/ft/spn/2010/spn1004.pdf>.

_____.(2012) Annual Report on Exchange Arrangements and Exchange Restrictions. Washington: IMF.

KENNEDY, Scott. (2010). The Myth of Beijing Consensus. **Review of International Political Economy**, vol. 19, n.65, p 461-477, 2010.

KEOHANE, Robert O. (1984). **After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy**. Princeton: Princeton University Press.

MAZZUCCHELLI, Frederico.(2014). A Desorganização dos anos 1970. **Revista Política Social e Desenvolvimento**, n. 11, p. 6-25.

POLANYI, Karl. (1944; 1957). **The Great Transformation: The Political and Economic Origins of Our Time**. Boston: Beacon Press.

RUGGIE, John G. International Regimes, Transactions and Change: Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order. **International Organization**, vol. 36, n. 2, p 379-415, 1982.

WADE, Robert. (2009). Is the Globalization Consensus Dead? **Antipode**, vol. 41, n.1, p 142-165.

_____. Financial Regime Change. (2008). **New Left Review**, n. 53, set- out.

WILLIAMSON, John. (1990). What Washington Means by Policy Reform. In. WILLIAMSON (Ed) **Latin American Adjustment: How Much Has Happened?** IIE, 1990.

MONÇÕES
Revista de Relações Internacionais da UFGD
ISSN 2316-8323

A CONDUÇÃO DO SETOR DE DEFESA NA NICARÁGUA SANDINISTA: RELAÇÕES CIVIS-MILITARES

THE LEADING OF THE DEFENSE SECTOR IN SANDINISTA NICARAGUA: CIVIL MILITARY RELATIONS

LA CONDUCCIÓN DEL SECTOR DEFENSA EN NICARAGUA SANDINISTA: RELACIONES CIVILES-MILITARES

Fred Maciel
Doutorando em História pela Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho" (UNESP)

RESUMO:

Marcante na história política latino-americana, a década de 1980 na Nicarágua se iniciou tendo a Frente Sandinista de Libertação Nacional (FSLN) conduzindo um projeto político de amplas transformações, com o Exército Popular Sandinista (EPS) como um de seus sustentáculos. Pensando a América Latina daquele período como cenário da chamada "política das armas", o debate em torno da relação entre civis e militares mostra-se pertinente, especialmente em um país quase inteiramente mobilizado militarmente como era a Nicarágua. Assim, com o presente artigo pretendemos discutir tal temática relacionando com o projeto político da Frente Sandinista, de forma a elucidar os principais pontos do modelo de condução do setor de defesa aplicado no período, modelo este baseado no eixo Estado-Partido-Exército e demonstrando como, mesmo com a incipiente institucionalização, o partidarismo se sobrepôs à profissionalização.

PALAVRAS-CHAVE: Nicarágua; defesa e segurança; relações civis-militares.

ABSTRACT:

Remarkable in Latin American political history, the 1980s in Nicaragua began having the Sandinista National Liberation Front (FSLN) leading a political project of broad transformations, with the Sandinista Popular Army (EPS) as one of its pillars. Thinking Latin America of that period as the scenario of called "weapons policy", the debate around the issue of the civil military relations becomes relevant, especially in a country almost entirely mobilized militarily as was the Nicaragua. So, with this article we intend to discuss such themes relating to the political project of the Sandinista Front, in order to clarify the main points of the leading model applied in the defense sector in the period, based on the shaft State-Party-Army and demonstrating how, despite the incipient institutionalization, partisanship overlapped the professionalization.

KEYWORDS: Nicaragua; defense and security; civil military relations.

RESUMEN:

Notable en la historia política latinoamericana, los años 1980 en Nicaragua se iniciaron con el Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN) liderando un proyecto político de amplios cambios, siendo el Ejército Popular Sandinista (EPS) uno de sus pilares. Pensando Latinoamérica desde ese período como escenario de la llamada "política de las armas", el debate sobre la relación entre civiles y militares parece ser relevante, especialmente en un país casi totalmente movilizado militarmente como Nicaragua. Así, con este artículo pretendemos discutir dicho tema relacionando él con el proyecto político del Frente Sandinista, con el fin de aclarar los puntos principales del modelo de conducción del sector defensa aplicado en el período, basado en el eje Estado-Partido-Ejército y demostrando cómo, a pesar de la incipiente institucionalización, el partidismo ha superado la profesionalización.

PALABRAS CLAVE: Nicaragua; defensa y seguridad; relaciones cívico-militares.

INTRODUÇÃO

Quando falamos atualmente em relações civis-militares, subentendemos duas direções: a da subordinação dos militares ao poder civil (envolvendo os tipos de relações políticas) e o controle civil e democrático dos órgãos de segurança e defesa (vinculado a aspectos técnicos e institucionais). Acima disso, tal questão vincula-se à própria natureza do Estado. Como agrupamento político, todo Estado fundamenta-se na coação (WEBER, 1991-1999: 525). O uso da força e a existência de um exército podem ser entendidos então como pressuposto intrínseco ao Estado, associado ao interesse nacional, levando-se em consideração o variável grau de interferência militar na governabilidade, seja por meio de intervenções diretas ou indiretas (BALTAZAR, 2000). O estabelecimento de um corpo armado, ou de forças armadas tal qual conhecemos contemporaneamente, vincula-se ao desenvolvimento do Estado e da sociedade.

Nesse sentido, a separação do guerreiro e do político, do poder e da espada, decorreu também do desenvolvimento das sociedades e da crescente burocratização dos Estados. A profissionalização militar pode ser entendida então como consequência do desenvolvimento técnico-científico das sociedades, pressupondo a necessidade de modernização e profissionalização crescente dos militares (em especial do corpo de oficiais), permitindo a diferenciação entre a esfera política e a esfera militar, bem como a separação de competências e atribuições (FERNANDES, 2006: 07-08). Em dito quadro, as relações civis-militares aumentaram sua abrangência e importância, em especial a partir do período pós-Segunda Guerra Mundial na segunda metade do século XX. O final deste século foi cenário generalizado de um fenômeno apontado como 'expansão da democracia', e com o fim da Guerra Fria e o colapso soviético, passou-se a repensar os papéis e missões das Forças Armadas. Dessa forma, visava-se um equilíbrio no papel e ação das mesmas: "ter militares tão fortes que protejam a sociedade, mas não tão fortes

que sofram a tentação de submetê-la" (FERNANDES, 2006: 07-08), assegurando que os objetivos das Forças Armadas fossem congruentes com os do Estado. O poder político da esfera militar progressivamente diminuiu, assim como o montante das despesas nesse setor e o número de contingente.

A partir desses breves preceitos, podemos indicar como o presente artigo será desenvolvido. Tendo o setor de defesa nicaraguense como centro, buscaremos explorar seu histórico, partindo dos parâmetros gerais teóricos para as especificidades do caso do país centro-americano, especialmente no período de exercício de poder por parte dos sandinistas (década de 1980). Assim, passaremos pelo contexto de formação do Exército Popular Sandinista e pela percepção da importância de sua atuação como elemento fundamental do projeto político revolucionário da Frente Sandinista, além de explorar como as relações civis-militares de então foram pautadas.

Na América Latina, especificidades ampliaram e conduziram a uma abordagem distinta das relações civis-militares em seus parâmetros teóricos clássicos. Como indicou um dos mais importantes pesquisadores e formuladores teóricos desse campo, Morris Janowitz (Ibidem: 27), as sociedades latino-americanas guardaram mais de um século de lutas e acomodações envolvendo atores civis e militares, tornando-as específicas em sua dinâmica civil-militar; ou seja, o conjunto teórico 'original' das relações civis-militares deveria ser estendido para ser explicativo. Assim, a discussão de tal questão no continente latino-americano, nos anos 70 e 80, envolveu a convergência para o ponto da subordinação militar ao poder civil em detrimento da efetividade da defesa. Conjuntamente, promoveu-se um esforço no sentido de conhecer e analisar as dinâmicas intrainstitucionais militares (Ibidem: 44).

Avançando cronologicamente, o "fenômeno militarista" na América Latina – por vezes apontado como patologia política, um desacerto na relação entre soberania, democracia e sociedade – teve vários estudos que buscaram e ainda buscam explicar e/ou elucidar as distintas visões acerca do militarismo[1], bem como de suas consequências em âmbito regional. O cientista político francês Alain Rouquié (1994: 206) apontou que análises contestáveis e errôneas de dito fenômeno relacionavam a hegemonia marcial a uma dimensão alheia tanto à história como à sociedade, fixando os exércitos como pon-

[1] Entendido como "vasto conjunto de hábitos, interesses, ações e pensamentos associados com o uso das armas e com a guerra, mas que transcende os objetivos puramente militares". O desenvolvimento da ideia envolve, dentre outros fatores, o controle exercido pelos militares sobre os civis e a superioridade de suas instâncias sobre estes últimos. Ademais, a profissionalização dos exércitos é considerada fator importante no conceito de militarismo, contribuindo também no processo de diferenciação estrutural das sociedades (relações entre sociedade e forças armadas, liderança castrense e elites sociais, e entre a chefia das forças armadas e os líderes políticos). Ver: PASQUINO, Gianfranco. Militarismo. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. Dicionário de política. Brasília: Editora UnB, 1998: 748-754.

tos quase indecifráveis e obscuros nesse quadro. Porém, é justamente a continuidade histórica, associada a tradições de poder militar na região, que podem contribuir para um estudo mais denso a respeito do assunto.

Comumente, atribui-se uma tradição jurídica "ibero-latina" na origem de uma incapacidade democrática permanente dos Estados latino-americanos. Desse modo, como consequência, o militarismo do século XX seria um herdeiro e continuador do *caudillismo*, produto da confusão decorrida das guerras de independência. Nesse sentido, o *caudillo* seria entendido como uma espécie de guerreiro improvisado, nascido do desmoronamento do Estado colonial espanhol e da desorganização social decorrente do rompimento com a então metrópole. Em oposição a este ator sociopolítico estaria o oficial militar, aquele que já é fruto da profissionalização dos exércitos e da modernização dos mesmos. Tal oficial então seria um homem da organização, existindo somente por e para o Estado (ROUQUIÉ, 1994: 206-207). Por esse motivo, a assimilação e associação entre ambos – corrente em algumas obras – é incompatível na delimitação dos limites históricos do militarismo.

A insistência na dependência militar latino-americana, principalmente nos exércitos nacionais, é sublinhada na delimitação do inimigo no cenário regional. A ascendência estadunidense é incontestável, por exemplo, na doutrina de segurança nacional de cada país do istmo. De acordo com a mesma, o inimigo interno é designado como ameaça principal para os Estados nacionais, alocando como um dos objetivos centrais dos exércitos defender as "fronteiras ideológicas" (ROUQUIÉ, 1994: 209), no sentido de salvaguardar o alcance dos interesses norte-americanos na região.

Para irmos além de uma análise instrumentalista, é necessário que as singularidades internas e pontuais na produção dos processos políticos locais sejam levadas em consideração. Superar percepções simplistas da ligação do governo norte-americano e de empresas multinacionais ao estabelecimento dos regimes militares na América Latina torna-se importante para uma análise mais coerente da situação militar na região. Além disso, os regimes autoritários hispânicos não nasceram exclusivamente através da internacionalização dos mercados internos, caracterizada na fase de desenvolvimento dos anos 1980/90. Acaba por se cair em um truísmo, se se pretende expor que regimes de ordem são mais receptíveis aos olhos dos investidores estrangeiros do que os governos populares.

O que se mostrou ser mais ponderado e coerente quanto às consequências do poder militar difundido nas ditaduras espalhadas pelo continente é que o militarismo contemporâneo não decorreu de uma fatalidade ou acidente histórico ou geográfico, muito menos de um determinismo cultural ou de manipulação externa. O fato é que dados

nacionais e transnacionais se entrelaçam no contexto latino-americano. E o papel político dos exércitos também não é ou foi idêntico nem no tempo nem no espaço regional.

Ademais, podemos apontar que a análise das relações entre civis e militares no período e país abordado encontra maiores amparos nas ideias de teóricos como Engels, Lenin e Trosky. Segundo os apontamentos de Leon Trotsky, a disciplina do exército deveria ser a de homens unidos por uma consciência revolucionária: "Não será a disciplina baseada nas ordens de superiores, a do bastão do oficial, mas sim a disciplina fraternal, consciente, revolucionária[2]". Importante ressaltar que não existe uma teoria marxista da instituição militar separável da teoria marxista do Estado (CARRILHO, 1979), considerando que, sob tais parâmetros, há uma ligação entre Estado e organização da violência, uma vez que – como afirmou Friedrich Engels – a divisão da sociedade em classes torna impossível a organização armada autônoma da população. Vladimir I. Lenin tratava as Forças Armadas como instrumento na/da luta de classes, considerando que o objetivo político é o que determina a caracterização dos exércitos e das guerras. Ainda no contexto da Revolução Russa, Trotsky pontuou a necessidade do aumento do peso político do corpo de oficiais e a paralela aproximação e identificação política entre elites civis e militares, o que resulta em um controle civil-político sobre o elemento militar. Posto isso, nota-se a amplitude e relevância do tema militar no exercício analítico acerca de determinados projetos políticos latino-americanos.

O SETOR DE DEFESA NA NICARÁGUA SANDINISTA

Historicamente, as instituições militares são à imagem das nações onde aparecem. Assim, são frutos do significado da natureza e do grau de acabamento do Estado Nacional. Quando se analisa especificamente a América Central, nota-se que o aparecimento tardio do Estado (institucionalizado) na região interferiu e determinou de maneira significativa o papel das Forças Armadas nos países. A ocupação e ingerência estadunidense conduziu à criação de guardas nacionais, feito realizado pelos conhecidos *marines*[3], e cujo exemplo principal e mais contundente é o da Nicarágua no século XX.

Ainda ao tratarmos da América Central, a acelerada militarização nos anos 1980 foi o traço marcante da região, cenário de um dos principais focos de tensão mundial na última etapa da Guerra Fria. Os custos econômicos, humanos, sociais e políticos fo-

[2] Discurso pronunciado em 22 de março de 1918, dia do Exército Vermelho. Disponível em: <http://www.marxists.org/espanol/trotsky/em/04.htm>. (Acessado em 01 de setembro de 2015).

[3] O termo refere-se ao Corpo de Fuzileiros Navais dos Estados Unidos (em inglês, United States Marine Corps – USMC). Tal força militar possui um extenso histórico de intervenções na América Latina, especialmente na América Central, onde as ingerências foram recorrentes principalmente durante a primeira metade do século XX.

ram consideráveis e, de acordo com indicações da CEPAL (Comissão Econômica para a América Latina e Caribe apud CÓRDOVA, MAIHOLD, 2000: 13), a década de 1980 supôs um retrocesso de vinte anos em matéria de indicadores de desenvolvimento econômico e social, além da difícil quantificação da dívida social acumulada. A título de exemplificação, nos vizinhos nicaraguenses El Salvador e Guatemala, os longos anos de conflito ocasionaram um quadro desgastado e deteriorado. Na Guatemala, em trinta e seis anos de conflito (1960-1996), dados estimam em torno de 150 mil mortos, 50 mil desaparecidos, um milhão de afetados e deslocados pela guerra, além de 100 mil refugiados e 200 mil crianças órfãs (CÓRDOVA, MAIHOLD, 2000: 13). Em El Salvador, a qualidade de vida população foi duramente atingida pelo conflito interno. Em meados da década de 1980, quase metade da população estava na situação de pobreza extrema. Nesse mesmo período, o gasto militar consumia mais de 28% do orçamento governamental (BENÍTEZ MANAUT, 1988: 530).

Tais consequentes processos de paz promoveram a desmilitarização e as bases da subordinação do poder militar ao poder civil na região, porém, tal movimento só foi possível na década de 1990. Somente a partir de meados dos anos 90 é que as Forças Armadas emergiram como instituição legítima e permanente, atendendo preceitos de profissionalização e apoliticismo. Nesses parâmetros, com caráter não deliberativo, as tarefas centrais seriam a defesa da soberania do Estado e da integridade territorial.

Desse modo, pensando exclusivamente no caso nicaraguense, podemos afirmar que tal militarização nos anos 80 foi produto da guerra e da situação generalizada de conflito e não consequência de um regime militar autoritário. A doutrina militar elaborada e incorporada nada mais era do que um programa de defesa do projeto sociopolítico sandinista. Nesse sentido, o reposicionamento dos militares foi fruto das pressões e dinâmicas que instauravam a mudança em curso após o pleito eleitoral de inícios de 1990. Ainda assim, diante da instabilidade nicaraguense e regional, a reconversão dos aparatos militares resultou na emersão desses últimos como instituições consolidadas, visto que frente à fragilidade democrática centro-americana as Forças Armadas eram consideravelmente mais estáveis e organizadas internamente do que grande parte dos órgãos estatais.

Na Nicarágua, durante o regime da Frente Sandinista, as relações entre os militares e a sociedade eram mediadas por meio do conflito bélico. O contato entre ambas as partes se dava de duas maneiras: primeiramente, com ações militares que incluíam a proteção e/ou deslocamento de grupos populacionais; e, através do recrutamento de milhares de jovens via serviço militar obrigatório e batalhões de voluntários. Nas duas esferas, o direcionamento dos vínculos era sempre resposta à doutrina de defesa da revolução.

Nesse cenário, parece claro que os programas e projetos relacionados à defesa em referido período eram essencialmente partidários e de limitado alcance em relação aos diversos setores sociais. Assim, algumas considerações podem ser pontuadas acerca da defesa nacional nicaraguense e seus alcances. Entendendo que o conceito de defesa nacional transcende a questão militar e que a defesa é um âmbito por essência político que compreende toda a nação, podemos analisar a defesa e segurança como assuntos de política do Estado, em que se define a função da defesa frente a possíveis ameaças e se determina uma política setorial que assegure a reprodução e viabilidade estratégica do Estado como unidade livre, soberana e estável (MELÉNDEZ: 10).

A partir desses parâmetros, podemos analisar o caso nicaraguense. A Constituição de 1974, ainda no período do regime somozista, por exemplo, indicava que o presidente da República tinha o mando supremo das Forças Armadas, delegando autoridade de conservar a ordem interna e a segurança exterior do país. Ao presidente recaía a responsabilidade de defender a independência e a honra da nação, bem como a integridade territorial. Na mesma carta magna designava-se o então presidente, Anastasio Somoza Debayle, como chefe supremo da Guarda Nacional e atribuiu-se a obrigatoriedade do serviço militar. O Ministério da Defesa, órgão importante na relação entre civis e militares, foi estabelecido organicamente em meados dos anos 60, porém, nunca teve influência ou representatividade em qualquer esfera governamental ou militar até a década de 1990[4].

Com relação ao regime sandinista e à defesa nacional do projeto revolucionário (1979-1990), duas instituições se sobressaem: o Ministério do Interior (MINT) e seus órgãos de polícia e segurança, e o Exército Popular Sandinista. Com a atuação "teoricamente" desvinculada de ambos, efetivou-se um primeiro esforço no país para constituir forças com atribuições separadas que garantissem a ordem interna por um lado e a defesa externa da nação por outro. De uma maneira geral, a defesa nacional nos anos 80 era mais uma expressão de um conjunto de preceitos doutrinários, nacionalistas e anti-imperialistas que se desprendiam dos novos interesses nacionais do Estado revolucionário do que um exercício de planificação de políticas estatais. Se na Constituição de 1974 praticamente todo o poder militar centrava-se na figura do presidente da República, no texto de 1987 o cerne era a luta contra os possíveis agressores ao regime sandinista. Abriu-se espaço para que o Estado incorporasse massivamente a população

[4] Até a ascensão sandinista, o Ministério da Defesa era desconhecido enquanto aparato estatal, sendo brevemente mencionado na metade dos anos 1960 na reforma da Lei Criadora dos Ministérios do Estado de 1948. Na década de 1980 a situação pouco mudou, constituindo uma mera formalidade burocrática. Ver: NICARAGUA. Reforma a la Ley Creadora de los Ministerios del Estado. Decreto n. 1064 (Aprovado em 25 de fevereiro de 1965). Publicado em La Gaceta n. 68 de 23 de março de 1965.

em todas as esferas da defesa do país, principalmente por meio do EPS e seus órgãos associados. Desse modo, visou-se construir um caráter de legalidade ao EPS, mas não se definia seu apartidarismo ou apoliticismo, se pensarmos nos parâmetros teóricos de forças armadas profissionais ou nos marcos contemporaneamente aceitos acerca das relações civis-militares.

Aqui, faz-se necessário ressaltar que as ideias apresentadas sobre o setor de defesa nicaraguense baseiam-se em um paralelo justamente com os fundamentos teóricos acima citados sobre as relações entre civis e militares e o militarismo. Para além da análise feita neste artigo, devemos levar em consideração que o EPS foi fruto de uma nova concepção ideológica, vinculada ao projeto política da FSLN. Nesse sentido, não seria errôneo afirmar que o EPS já nasceu como instrumento/braço armado da FSLN pela histórica presença na Nicarágua de uma cultura política baseada no uso da violência armada para amparo das forças políticas. Assim, se pensarmos na associação direta da FSLN e de seu governo com as forças armadas, dois fatores mostram-se relevantes: a) a FSLN enquanto organização político-militar sempre teve a luta armada como um de seus pilares; e b) a FSLN era consciente do perigo que supunha uma instituição militar distante do projeto político revolucionário (vide os exemplos de Jacobo Árbenz na Guatemala e de Salvador Allende no Chile). Desse modo, a situação de guerra prolongada (elucidada na formulação da Doutrina Militar da Revolução Popular Sandinista, que apontava uma guerra nacional, patriótica e popular – "*guerra de todo el pueblo*") adquiriu uma lógica própria que implicou uma estruturação particular das relações sociais e do mundo simbólico, fazendo com o EPS emergisse como ator central.

Dessa forma, nos anos 80 foi promovido um desproporcionado grau de autonomia do exército frente ao Estado, de maneira que o EPS se subordinava ao partido (FSLN) e não ao ordenamento jurídico institucional nicaraguense. Da mesma forma que constitucionalmente não existia uma definição explícita do alcance ou significado da defesa nacional em referido período, de modo que somente os interesses vitais e de sobrevivência estavam claros, com o Ministério da Defesa se passou o mesmo. A indefinição de sua importância e atribuições no projeto governamental perdurou toda a década de regime sandinista, conformando uma mera formalidade burocrática, visto que nunca funcionou como unidade que facilitasse a relação entre o executivo e o exército em matéria de defesa, tampouco dirigiu ou formulou políticas em dita área.

Portanto, até 1989, os princípios doutrinários da defesa nacional se relacionavam com a organização e a disposição das Forças Armadas para preservar e defender o processo revolucionário das ameaças e agressões externas, com emprego efetivo do poder

militar do país. Após as negociações de transição e pacificação, os esforços se concentraram na redefinição da agenda de segurança e nos desafios para a defesa nacional nicaraguense nos marcos da distensão. Nesse último cenário, os enfoques mostravam-se mais plurais, pragmáticos e desideologizados, promovendo debates a um nível mais dissuasivo e preventivo tanto em âmbito local quanto regional.

Em uma análise mais abrangente, podemos afirmar que, historicamente, os militares na América Latina definiram a defesa nacional em um sentido amplo, atribuindo a si próprios unilateralmente a responsabilidade na manutenção da ordem, de acordo com sua definição. No entanto, as deficiências técnicas eram igualmente perceptíveis, como a ausência de civis preparados para o exercício de atividades vinculadas a temas militares, legislação e estrutura inadequada (principalmente com relação ao Ministério da Defesa e Comitês de Segurança da Assembleia Legislativa), e inexistência de preparação de oficiais militares em temas extramilitares, no sentido de promover uma aproximação com a sociedade civil. Ademais, a confusão entre defesa nacional e segurança interna contribuiu para que o alcance da área de defesa fosse ambíguo e distante das atuações da sociedade civil. Somente com o aprofundamento da questão, em especial no fim da década de 80 e início da seguinte, sublinhou-se que a defesa nacional era papel das Forças Armadas e objetivava-se a defesa da soberania, da independência e da integridade territorial; e a segurança interna, por sua vez, era responsabilidade das forças de segurança e da polícia, visando a proteção de direitos e garantias dos cidadãos. Nesse período de início de abordagem da questão militar e da relação com os civis, a doutrina de segurança nacional ainda tinha como efeito fortalecer mais o aparato militar em detrimento da sociedade civil.

Pela própria já citada realidade nicaraguense e centro-americana de aparecimento tardio do Estado e do quadro político de democracias incipientes, os militares tinham (ou ainda têm) convicção de que líderes políticos eram (são) incapazes de compreender temas relacionados à defesa e segurança, se autoerigindo como superiores em tais questões. Pelo outro lado, os civis recusavam interagir com as Forças Armadas seja por temor, por ignorância ou desinteresse. Dessa forma, configuravam-se duas esferas e/ou subculturas separadas, com um mínimo contato entre elas.

É importante aclarar que o exército da Nicarágua não se formou na guerra de independência como em outros países do istmo. A ausência de um exército nos moldes 'tradicionais', o que gerou uma limitada história institucional, foi um dos fatores que contribuiu para a origem partidária dos corpos armados nicaraguenses, tendo como grandes exemplos a Guarda Nacional (1927-1979) e o Exército Popular Sandinista (1979-

1990). Ao avançarmos até o fim do regime sandinista percebemos que a busca de um consenso político era obstaculizada pelo personalismo presente e persistente na política nicaraguense. Partidos políticos, em sua maioria, foram irrelevantes, uma vez que o poder derivava de relações pessoais e a afiliação política/partidária ou a afinidade com determinados grupos e ações políticas não necessariamente indicavam uma ideologia.

Nesse sentido, no caso nicaraguense, o exército exerceu uma parte de seu poder político além da esfera estritamente militar (CASTILLO VILLARREAL, 2005). Desse modo, podemos afirmar que o exército se fundiu com o setor civil do governo sandinista (estes últimos 'separados' do resto da sociedade). Como consequência, tal fato ocasionou um prejuízo nas relações do EPS com os outros setores sociais não associados ao sandinismo, fazendo com que o processo de assimilação do exército como uma instituição nacional fosse muito mais difícil (Ibidem: 06-07).

Ademais, os próprios meios legais e institucionais estabelecidos pelo regime sandinista de alguma maneira criavam obstáculos para a aproximação e controle de setores civis e militares. Não se poderia negar que o corpo de leis que garantia porções de autonomia ao EPS por sua vez também limitava a capacidade dos líderes civis de exercerem o controle sobre os militares. Por outro lado, referida autonomia das Forças Armadas foi (e ainda é) um elemento importante para garantir a estabilidade na Nicarágua, país onde a polarização e instabilidade política são a regra, e não a exceção. Como indicou a pesquisadora Margarita Castillo Villarreal (Ibidem: 09), a partir da década de 1990 a estabilidade institucional do Exército permitiu contribuir para a estabilidade nacional nicaraguense e ajudou a criar condições de segurança e paz durante os anos de transição política. Portanto, na Nicarágua o exército foi, em última instância, a organização que garantiu a estabilidade nacional, demonstrando o quão frágil era a estrutura do Estado nicaraguense em referido período. Assim, não é errôneo afirmar que o EPS ajudou a garantir a consolidação da democracia, uma vez que nos anos 80 a disposição do mesmo não agravou a instável e polarizada situação do país; e nos 90 tornou-se a principal garantia da estabilidade do governo de transição de Violeta Chamorro. Além disso, a constatação de tal quadro comprova como a influência do Exército era resultado muito mais da debilidade estrutural da sociedade nicaraguense do que de suas forças.

Dessa forma, queremos elucidar que o Exército Popular Sandinista durante o regime sandinista foi completamente subordinado militarmente à Frente Sandinista. É claro que existia uma integração entre a liderança do partido e a liderança militar, exemplificada na Assembleia Sandinista, onde oficiais militares superiores ocupavam 22 dos 105 postos da mesma. E foi justamente esse estreito vínculo entre interesses político-partidários

e militares que dificultou a elaboração de um diálogo acerca das relações civis-militares nos padrões contemporaneamente aceitos (especialmente os estudos de Samuel Huntington). Desde a culminação da Revolução Sandinista, em 19 de julho de 1979, a FSLN se converteu em um partido armado – o clássico partido fardado – que tinha sob seu controle e serviço um exército sobre o qual exercia forte domínio e influência política e ideológica decisiva (CAJINA, 1996: 58).

Mais do que uma instituição militar do Estado e a serviço da nação, o EPS foi concebido, principalmente, como organização armada dos setores populares associados ao sandinismo (comumente apontados como 'massas revolucionárias') conduzidos pela FSLN. Nesse sentido, o ensino de uma educação política e a organização de estruturas políticas no seio das Forças Armadas seriam medidas condizentes ao projeto da Frente Sandinista. Como indicou o pesquisador nicaraguense Roberto Cajina (1996: 209):

> El poder en la Nicaragua sandinista estaba edificado como una estructura piramidal en cuyo vértice se encumbrara la cúpula dirigente del FSLN, que articulaba y subordinaba sus diversos componentes conforme evolucionaban las necesidades tácticas y estratégicas del proyecto revolucionario, y en cuya base se encontraban las masas. Entre ambos extremos se interponía una enmarañada red de funcionarios intermedios, cuadros profesionales del partido, que actuando como interminables correas de transmisión de un complejo y artificioso engranaje por el que bajaban líneas y subían informes y evaluaciones. Éstos, en muchos casos, pocas veces reflejaban lo que en realidad acontecía.
>
> Dentro de ese esquema, el Ejército Popular Sandinista – uno de los instrumentos fundamentales del poder revolucionario – nunca tuvo un perfil propio, en tanto se le conceptuaba, existía y actuaba como brazo armado del partido, realidad que se expresa bajo el eufemismo de 'brazo armado del pueblo', y porque su referencia de identidad más próxima y esencial no era el Estado, sino la vanguardia que conducía el proceso revolucionario.
>
> El Estado era una categoría de menor cuantía y estaba irremisiblemente subordinado al partido, fuente primigenia y a la vez detentor y ejecutor del poder[5].

[5] Tradução livre: "O poder na Nicarágua sandinista estava edificado como uma estrutura piramidal em cujo vértice se elevava a cúpula dirigente da FSLN, que articulava e subordinava seus diversos componentes conforme evoluíam as necessidades táticas e estratégicas do projeto revolucionário, e em cuja base se encontrava as massas. Entre ambos extremos se interpunha uma emaranhada rede de funcionários intermediários, quadros profissionais do partido, que atuavam como intermináveis correias de transmissão de uma complexa e artificiosa engrenagem pela qual desciam linhas e subiam informativos e avaliações. Estes, em muitos casos, poucas vezes refletiam o que em realidade acontecia. Dentro desse esquema, o Exército Popular Sandinista – um dos instrumentos fundamentais do poder revolucionário – nunca teve um perfil próprio, enquanto se o conceituava, existia e atuava como braço armado do partido, realidade que se expressa sob o eufemismo de 'braço armado do povo', e porque sua referência de identidade mais próxima e essencial não era o Estado, mas sim a vanguarda que conduzia o processo revolucionário. O Estado era uma categoria mais baixa e estava irreversivelmente subordinado ao partido, fonte original e no momento detentor e executor do poder".

O ponto medular da questão da confusão Estado-Partido-Exército era que todos os personagens e atores sociais envolvidos nessa relação eram vistos e se entendiam como agentes do partido (FSLN), servindo-o em diferentes áreas. Analisando tais vínculos sob a ótica do campo cívico-militar, este modelo de relações é exitoso, visto que alcança a total subordinação dos corpos armados às elites políticas (GUZMÁN, 1992: 16).

Tomando como base o modelo dos regimes comunistas de relações civis-militares, no qual a pedra angular é o conceito leninista de partido vanguarda[6], o caso nicaraguense evidenciou a fusão do exército e partido em um só corpo. Por mais que cada organização se desenvolvesse e criasse características particulares, a sobreposição de elites na Nicarágua conservou a lealdade das Forças Armadas ao projeto da Frente Sandinista. Em referida situação nicaraguense, a chefatura do exército foi exercida por um corpo colegiado integrado por três membros da Direção Nacional da FSLN (Humberto Ortega, Tomás Borge e Luis Carrión). Posteriormente passou-se para o comando unipessoal de Humberto Ortega, mas a interação entre os comandos militar e político permaneceu, explicitada na já mencionada composição da Assembleia Sandinista. Ainda de acordo com esse esquema, o partido é concebido como árbitro, como autoridade superior que estabelece valores e políticas e resolve disputas internas; de modo que o mesmo cumpre funções de direção, arbitração e integração frente todo o Estado e seus organismos, incluindo as Forças Armadas (Ibidem: 19).

Como indicamos anteriormente, é possível reforçar a validade da perspectiva trotskista e leninista na investigação proposta. Trotsky também considerava necessário o controle político centralizado do partido sobre a administração militar, tal como ocorreu no caso nicaraguense, em que a FSLN exercia sua influência no EPS com órgãos partidários e de educação política. Tais considerações podem ser elementos relevantes no entendimento de como as relações entre as esferas civil e militar desenvolveram-se na Nicarágua nos anos 80, visto que se mostram mais próximas das ideias marxistas-leninistas do que de teorias clássicas do estudo das relações civis-militares.

Outro aspecto com possibilidades de ser analisado para avaliar as relações entre civis e militares no período abordado é a incidência de civis em assuntos militares. No regime sandinista, a subordinação do EPS à direção da FSLN era nítida, com controles políticos sobre as ações e atribuições militares. O EPS não possuía autonomia para agir ou tomar decisões, mesmo nas discussões em torno de questões estritamente militares.

[6] Nesse modelo, o partido é concebido como elite sobressaliente por sua inteligência, moral, autenticidade e por encarnar os ideais da classe trabalhadora. De acordo com Luis Humberto Guzmán, as manifestações dessas relações civis-militares variam segundo o grau de desenvolvimento das sociedades envolvidas e/ou por circunstâncias históricas; caracterizando três manifestações: fusão, simbiose e coalizão. Ver: GUZMÁN, Luis Humberto. 1992. p. 18.

Por outro lado, após a derrota eleitoral da FSLN em 1990 e com as consequentes alterações legais relacionadas ao Exército, a incidência de membros civis dentro do EPS foi muito limitada. Durante toda a década de 90 inexistiam civis especializados em temas vinculados à defesa e segurança na Nicarágua, tampouco um ministro da Defesa foi nomeado, apesar da existência quase simbólica de tal ministério.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

De maneira geral, se a extinta Guarda Nacional era um corpo armado pretoriano, com lealdade pessoal, relações clientelísticas, escassos valores corporativos e ausência de vínculos com a sociedade, os membros do Exército Popular Sandinista, por sua vez, eram guerrilheiros convertidos em soldados regulares (em quase totalidade sem preparação ou treinamentos 'técnicos' adequados), de lealdade partidária e que registraram uma presença incipiente de valores corporativos. As relações entre tais membros estavam mais próximas da amizade e solidariedade do que da hierarquia militar. A respeito da Frente Sandinista e sua relação com o EPS, passou-se de uma simbiose para uma coalizão, mas com uma importância relevada para o partido. Posteriormente, nos anos 90, o EPS seria um grupo de pressão, exercendo sua influência para além do âmbito militar (GUZMÁN, 1992: 69).

Também podemos assinalar que não é possível falar em militarismo na Nicarágua sandinista, uma vez que tal quadro seria caracterizado por Forças Armadas profissionais no exercício de poder político, diferentemente do caso estudado, em que a ausência de profissionalismo militar era associada a um controle político por parte da FSLN.

Porém, deixando de lado o não profissionalismo do exército e centrando-se apenas no caráter político, uma percepção merece ser destacada. A afirmação do cientista político francês Alain Rouquié (1994: 215) em relação ao contexto de criação dos exércitos profissionalizados latino-americanos elucida um relevante posicionamento: "as novas responsabilidades cívicas e nacionais, a autonomia de que dispõem os quadros, não incitam os novos exércitos ao mutismo". A profissionalização militar não representou um penhor de apolitismo como muitos acreditavam. Talvez fosse ilusório acreditar na existência de exércitos apolíticos, sem interesses sociais e econômicos, sem preferências e posições políticas. Ainda quanto à natureza política das Forças Armadas, apontou Luis Humberto Guzmán (1992: 138): "[...] os exércitos são organizações coesionadas ao redor de valores políticos, de sistemas sociais e econômicos, dos quais formam parte, aos quais servem e defendem, ou seja, as forças armadas têm uma irrenunciável natureza política".

Distinto de tal natureza política das Forças Armadas é seu caráter partidário, como ocorrido com o EPS na Nicarágua. Nessa situação as Forças Armadas atuam como instrumento ou ferramenta de um partido ou grupo político, e não a serviço de um sistema social dominante na sociedade. No caso nicaraguense, as exemplificações ficam claras com os usos de símbolos partidários no interior das Forças Armadas, além da própria denominação 'sandinista'. Não há dúvidas que a instrumentalização das Forças Armadas por um partido político desequilibra o caráter democrático de um sistema político e de uma sociedade, e na Nicarágua confundiu-se revolução com gestão de governo (Ibidem: 140).

Enfim, na década de 1980 o debate teórico acerca das relações entre civis e militares inexistiu na Nicarágua, primeiramente porque o então recém-criado Exército Popular Sandinista não era uma força armada nacional institucionalmente constituída, estando longe de um profissionalismo autônomo. Ademais, as forças centrípetas da Frente Sandinista deformaram praticamente todo caráter corporativo e específico das Forças Armadas. Atuando essencialmente como braço armado da FSLN e do regime sandinista, o EPS possuía internamente laços partidários muito mais fortes do que identidade castrense. Além disso, não existia a separação entre o setor militar e o setor político civil, resultando na mencionada confusão Estado-Partido-Exército na década de 80. O debate em torno das relações civis-militares somente ganhou espaço em meados da década de 90, fomentado pelas esferas de poder mantidos pelo exército após a transição governamental em 1990, quando as Forças Armadas tinham suficiente autonomia legal e poder para exercer um "veto virtual" sobre o governo de Violeta Chamorro (RUHL, 2004: 07). Foi nesse período que o tema surgiu, em torno da subordinação ao poder civil e da diminuição do protagonismo militar em assuntos políticos (por mais que a influência militar nos anos 80 fosse decorrência da quase fusão entre a FSLN e o EPS), passando a uma reflexão para um novo rol militar e uma nova relação com as autoridades civis. Antes de tal, parece-nos mais adequado tratar de uma etapa de condução do setor de defesa, na qual estavam imbricadas as esferas política e militar.

O regime sandinista foi centro de distintas análises na temática política e militar, principalmente por suas especificidades em seu projeto revolucionário concernentes a tal âmbito aqui tratado. O eixo Estado-Partido-Exército foi o cerne de um modelo de condução política do país, inserindo-se nele o setor de defesa e segurança. A característica partidária e não profissional do EPS somente começaria a mudar com a transição governamental em 1990, especialmente com a aprovação do primeiro Código Militar do país em 1994. Mais do que uma estratégia, a ideia do cidadão guerreiro e do estreito vínculo entre exército e governo (como ferramenta partidária) foi um projeto político aplicado, mesmo que convertido em projeto frustrado no fim da década de 1980.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BALTAZAR, Maria da Saudade. (2000). **O "Estado" das Relações Civil-Militares em Democracia**. Trabalho apresentado no IV Congresso Português de Sociologia. Coimbra, Portugal.

BENÍTEZ MANAUT, Raúl. (1988). El Salvador 1984-1988: guerra civil, economía y política. **Realidad,** San Salvador, 1 (6): 527-540.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. (1998). **Dicionário de política**. Brasília, Editora UnB.

CAJINA, Roberto. (1996). **Transición y reconversión militar en Nicaragua, 1990-1995**. Managua, CRIES.

CARRILLHO, Maria. (1979). Marxismo e questão militar. **Nação e Defesa**, Lisboa, IV (11): 133-151.

CASTILLO VILLARREAL, Margarita. (2005). Nicaragua: civilians and military after the Sandinista Revolution. **Military Review**, LXXXV (2): 06-11.

CÓRDOVA, Ricardo; MAIHOLD, Günther.(2000). **Democracia y ciudadanía en Centroamérica. Perspectivas hacia el 2020**. Hamburgo, Institut für Iberoamerika-Kunde (Centroamérica 2020, Documento de Trabajo #9).

FERNANDES, Fernando Bartholomeu. (2006). **As relações civil-militares durante o governo Fernando Henrique Cardoso – 1995/2002**. Dissertação de Mestrado em Ciência Política. Universidade de Brasília.

GUZMÁN, Luis Humberto. (1992). **Políticos en uniforme: un balance del poder del EPS**. Managua, Instituto Nicaragüense de Estudios Socio-Políticos.

MELÉNDEZ, Javier. (sem data).Los escenarios institucionales de la defensa nacional en Nicaragua. **Informe do Programa para el fortalecimiento institucional del control civil en la formulación de políticas de defensa y seguridad**, National Democratic Institute for International Affairs (NDI).

ROUQUIÉ, Alain. (1994). **América Latina: Introducción al Extremo Occidente**. México DF, Siglo Veintiuno Editores.

RUHL, J. Mark. (2004). **Ejércitos y democracia en Centroamérica: una reforma incompleta**. Managua, Lea Grupo Editorial.

WEBER, Max. (1999). **Economia e sociedade**. Brasília, Editora da UnB.

MONÇÕES
Revista de Relações Internacionais da UFGD
ISSN 2316-8323

A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA E A COOPERAÇÃO SUL-SUL DE LULA: O BRASIL E O CONFLITO ISRAELO-PALESTINO

THE BRAZILIAN FOREIGN POLICY AND THE SOUTH-SOUTH COOPERATION OF LULA: BRAZIL AND THE ISRAELI-PALESTINIAN CONFLICT

Yasmin Mohammed
Mestranda em Estudos Estratégicos Internacionais
da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)

RESUMO

O objetivo deste artigo é entender a importância, como estratégia diplomática, da aproximação do Brasil com países emergentes enfatizando a atuação do Brasil quanto ao conflito israelo-palestino durante o mandato de Luiz Inácio Lula da Silva. A cooperação Sul-Sul, engajada ao período de governo de Lula, determinou novos rumos para a diplomacia brasileira, chegando ao Oriente Médio. Com esse intuito, faz-se uma análise sobre a importância do Brasil em relação à arbitrariedade do conflito israelo-palestino atualmente. Da mesma forma, utiliza-se referencial bibliográfico sobre a política externa brasileira do Governo Lula buscando-se avaliar sua aproximação com os países emergentes e, principalmente, a escolha do multilateralismo como estratégia de inserção internacional.

Palavras-chave: Política externa, multilateralismo, Brasil, Palestina, Israel.

ABSTRACT

The aim of this article is to understand the importance, as a diplomatic strategy, of the rapprochement between Brazil and emerging countries emphasizing the role of Brazil as the Israeli-Palestinian conflict during the mandate of Luiz Inácio Lula da Silva. The South-South cooperation engaged to the period of Lula's government determined new directions for Brazilian diplomacy, reaching the Middle East. With this purpose, an analysis is made on the importance of Brazil in relation to the arbitrariness of the current Israeli-Palestinian conflict. Likewise, bibliographic references on the Brazilian foreign policy of Lula`s administration are used to evaluate its approximation to the emerging countries, and especially the choice of multilateralism as a strategy of international insertion.

Keywords: Foreign policy, multilateralism, Brazil, Palestine, Israel.

INTRODUÇÃO

Na última década, a cooperação sul-sul tem ganhado crescente relevância na agenda de política externa brasileira. Cabe destacar, que desde o pós-Guerra Fria, o país configura iniciativas de cooperação em ações externas, que receberam ênfase no governo Lula através do aprofundamento da diplomacia presidencial direcionadas para maior participação e prestígio em organismos internacionais e ao fortalecimento de laços com os países em desenvolvimento. A nova conjuntura internacional apresentada no pós-11 de setembro propiciou à diplomacia brasileira novos redirecionamentos para a inserção internacional. Nesse contexto, o governo Lula atribuiu maior relevância a alianças sul-sul e acordos com parceiros estratégicos na tentativa de reduzir a assimetria nas relações com países mais poderosos, aprimorando a capacidade de negociação brasileira.

Oficialmente a Agência Brasileira de Cooperação Técnica (ABC) define a cooperação sul-sul como uma cooperação técnica entre países em desenvolvimento, promovendo parcerias para o desenvolvimento. Desde a década de 1970, o país se inseriu no marco de cooperação horizontal ou sul-sul posicionando-se como prestador técnico para diversos países em desenvolvimento, o que se fortaleceu dada a conjuntura vigente durante o governo Lula ampliando o seu impacto na formulação da política exterior brasileira. Conforme a ABC (2015) descreve o processo histórico de criação da cooperação sul-sul:

> ... Havendo sido a ABC criada eminentemente para atuar como eixo da cooperação Sul-Sul brasileira, a estrutura operacional da Agência e a composição de seu quadro de recursos humanos e de sistemas gerenciais foi progressivamente sendo estruturado pari-passu ao expressivo crescimento dos programas de cooperação horizontal do Brasil, que se ampliaram geometricamente em termos de países parceiros atendidos, projetos implementados e em recursos efetivamente desembolsados. Atualmente, a cooperação Sul-Sul do Brasil está presente em todos os continentes, seja por meio de programas e projetos bilaterais, ou via parcerias triangulares com governos estrangeiros e organismos internacionais.

Segundo Lechini (2009), a cooperação sul-sul é definida como uma cooperação essencialmente política com o uso de relações bilaterais e/ou a formação de coligações visando obter maior poder de negociação no cenário, ou seja, proporcionaria maior margem de manobra aos países do Sul em relação aos do Norte. Além dessa interpretação, há também uma visão mais restrita do paradigma de cooperação sul-sul, que se vincula às dimensões técnica e econômica, conforme analisado pelo Informe Ibero-Americano (2008), o que dá resultados imediatos. Como exemplo, as Cooperações Trilateral e Sul-Sul como mecanismos de promoção de desenvolvimento conjunto entre nações emergentes. Nesse sentido, o Sistema ONU no Brasil, em colaboração com o governo brasilei-

ro, já auxiliou países como Etiópia, Angola, Moçambique, Mali e Equador em questões como saneamento básico, igualdade de gênero, produção agrícola e saúde reprodutiva. Assim, a cooperação sul-sul utilizada como instrumento de política externa brasileira permite destacar, conforme o processo de cooperação obtido durante o Governo Lula, que houve o ato de expandir a lógica de solidariedade perante a comunidade internacional, sem se desvincular a busca dos objetivos tradicionais da política externa brasileira.

A partir da administração Lula (2003-2010) houve o fortalecimento da corrente autonomista do Itamaraty. Vale destacar que desde os anos 80 a inserção estratégica internacional do país passou por três abordagens de autonomia: a "autonomia pela distância", a autonomia pela participação" e a "autonomia pela diversificação", sendo esta última protagonizada pela administração de Lula.

Vigevani e Cepaluni (2007) argumentam que a política externa brasileira no período de Lula não apresentou ruptura significativa com paradigmas históricos, pois algumas das diretrizes foram mantidas desde o governo de Fernando Henrique Cardoso, além de reforçá-las. No entanto, mudanças e ajuste de programas foram feitas em relação às parcerias internacionais acarretando diversificação na inserção internacional do país. Assim os autores afirmam que as mudanças se enquadram na ideia de ajuste de programa, pois as metas de política externa não foram alteradas significativamente, prevalecendo a busca pelo desenvolvimento, o interesse coletivo e o crescimento econômico.

Há ainda quem classifica a atuação política do governo Lula como mais assertiva em prol da defesa dos interesses brasileiros no mundo. O contexto sistêmico mais adequado para esse novo padrão de inserção internacional seria o multipolarismo compreendido como um movimento amplo em busca da desconcentração e regulação de novos pólos de poder nas relações internacionais. O conceito "autonomia pela assertividade" foi resultado do resgate da construção política que está alicerçada no chamado "neodesenvolvimentismo" e no resgate da dívida social brasileira. Além disso, o país aderiu aos princípios e às normas internacionais por meio da formação de alianças estratégicas, a priorização da América do Sul e a preferência pelo eixo Sul-Sul nas relações externas do Brasil. A combinação de fatores atribuídos à política interna, ambiente externo e política externa culminaram em uma diplomacia mais assertiva durante o mandato de Lula (OLIVEIRA, 2014).

A importância conferida ao multilateralismo é uma característica presente ao longo da história da política externa brasileira. Desde o engajamento ativo em relação às instituições pioneiras do multilateralismo, ao final do século XIX, que o Brasil mantém como diretriz a multilateralidade em sua pauta política, embora tenha assumido expressões de intensidade variadas em sua evolução, mais acentuada nos contextos de redefinição das

regras da institucionalidade internacional. As orientações recentes da política externa brasileira atribuídas ao multilateralismo refletiram o objetivo de participar ativamente do processo de elaboração das normas da governança global, projetando também a nova disposição do Brasil a um maior protagonismo internacional. Ao mesmo tempo, continuou sendo uma preferência fundamentada no reconhecimento defensivo das limitações do seu poder individual na hierarquia do sistema internacional.

De acordo com Maior (2004), o governo Lula se comprometeu a realizar progresso econômica e social como metas principais, e que para lográ-las o novo modelo econômico, o Brasil deveria garantir a presença soberana no mundo. Por sua vez, deve-se ressaltar a nova realidade internacional do século XXI, onde se apresenta o multilateralismo num contexto de multipolaridade. Durante a década de 1990, a natureza da ambição multilateral acerca da governança internacional havia consistido, inicialmente, em tentar ancorar os novos regimes e instituições em fundamentos de natureza técnica e jurídica, tendo como caso emblemático a criação da OMC. A expansão desse projeto específico de governança, no entanto, já demonstrara ter fracassado antes do final da década de 1990. No entanto, na gestão Lula em função da natureza dos novos desafios colocados pelas transformações globais e da retomada das discussões sobre os parâmetros de legitimidade internacional, há uma tentativa do Brasil visando aumentar o seu peso nos órgãos internacionais tradicionais, como ONU, OMC e FMI, buscando modificar as estruturas que consolidaram hierarquias no sistema internacional (MURPHY, 1994 *apud* MAIOR, 2004).

O multilateralismo, a defesa da normatização da ordem internacional e o uso do *soft power* são os alicerces da diplomacia brasileira. Dessa forma, o multilateralismo pode ser destacado a partir da formação de alianças com países que tenham interesses comuns, como no caso dos BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul), da UNASUL (União de Nações Sul-Americanas), e na crença em instituições de âmbito global para regular a ordem internacional, como a atividade brasileira na ONU (Organização das Nações Unidas) – especialmente, o Conselho de Segurança – e na OMC (Organização Mundial de Comércio). A participação brasileira na formação de novas alianças regionais não retira o grau de importância de organizações globais como a ONU para a diplomacia brasileira, pelo contrário, o Brasil segue tendo participação ativa nas atividades e votações que ocorrem na ONU, e persegue o intuito de reforma e a democratização das instituições. Para isso, faz-se uso de alianças conjuntas com países que tem o mesmo intuito, como forma de pressão a fim de obter mudanças.

Nesse contexto, no que tange ao conflito israelo-palestino, a ação da diplomacia brasileira com a formação de uma ordem mundial multipolar é determinante para o avanço das negociações. A emergência de novas potências no mundo, mostra que somente a ação dos Estados Unidos não tem tido êxito, devendo-se incluir diretamente novos atores globais nas negociações de paz, visto que a questão palestina não é apenas uma questão regional, mas também internacional.

O presente trabalho procurará responder a seguinte questão: a relevância da escolha do multilateralismo como inserção estratégica internacional para o Brasil e como essa escolha vincula-se à diplomacia ativa, com o foco sobre o uso do *soft power* diplomático em relação ao conflito israelo-palestino durante o Governo Lula. Para tanto, o presente estudo foi dividido em três seções. Além desta introdução, a segunda parte avaliará a cooperação Sul-Sul atrelada ao reordenamento de poderes no sistema internacional, principalmente após a crise de 2008, quando ocorreu a articulação do G20 na OMC, a criação do Fórum IBAS, e uma maior aproximação com a África e com os países árabes, que determinaram a política externa do período Lula. Em seguida, na terceira seção será analisado o *soft power* diplomático, especificamente, no caso do conflito israelo-palestino, onde o Brasil passou a ser visto como "ator global" e não apenas uma "potência média". Por fim, na quarta parte, as considerações finais com base na importância da diplomacia ativa e altiva, e na premissa do protagonismo brasileiro em órgãos multilaterais e na resolução de conflitos internacionais.

BRASIL E A COOPERAÇÃO SUL-SUL DE LULA NO PLANO MULTILATERAL

A política externa brasileira (PEB) durante o governo Lula é determinada pela contestação ao ordenamento internacional, sendo reflexo das mudanças ocorridas na diplomacia brasileira após a Guerra Fria. Com a dissolução da União Soviética, a ordem internacional tornou-se mais complexa, eliminando um dos polos de poder. Com efeito, o mundo pós-Guerra Fria mostrou a vitória do modelo norte-americano, mas não isento de perdas. O mundo da década de 1990 mostrou-se menos propenso a aceitar uma hegemonia uníssona, muito embora tenha se tornado uma ordem unipolar centrada nos EUA; uma ordem em transição. À instável e anômala ordem unipolar paulatinamente agregou-se um modelo de governança global, com crescente ênfase no multilateralismo e papel mais proeminente de Estados em desenvolvimento, organizações internacionais, empresas transnacionais, organizações não-governamentais, sociedade civil transnacional e até mesmo a transnacionalização das burocracias estatais, tornando-se, assim, um complexo de rede (IKENBERRY, 2011).

O efeito desse modelo foi, em certa medida, contrabalançar o poder central e tentar transformar as relações internacionais em uma ordem mais democrática - minando gradualmente as assimetrias de poder -, enfim, implementando um modelo de governança simétrica. No caso brasileiro, buscou-se a diversificação dos parceiros comerciais e um maior direcionamento da política externa para a América Latina e o eixo sul-sul. Nesse sentido, na governança de Lula evitou-se o antigo posicionamento que o Brasil mantinha como demandante e passou-se a ter uma postura mais proativa e responsável no cenário internacional. Abreu (2007) exemplifica as ações brasileiras no âmbito multilateral, como o caso do G-20 na OMC, onde o Brasil teve papel crucial na liderança da coalizão de países em desenvolvimento que, em 2003, se opuseram à tentativa dos Estados Unidos e da União Europeia de bloquear as negociações sobre a liberalização agrícola na Rodada Doha[1]. A criação do G-20 imprimiu novas dinâmicas ao formato negociador da OMC, até a paralisação da rodada, em 2008. O Brasil foi inserido entre os países que concentraram as negociações decisivas, junto com Estados Unidos, União Europeia, China e Índia, contribuindo com o processo de maneira muita distinta com relação às estratégias meramente defensivas do passado. Contudo, as expectativas de que a cooperação Sul-Sul pudesse fundamentar outros experimentos de coordenação de posições em negociações multilaterais não se concretizaram.

O Estado logístico é uma definição de Amado Cervo para caracterizar a PEB que começa a emergir após a democratização, mas que se consolidaria a partir de 2003. Para o autor, durante a década de 1990, o Brasil teve um comportamento de política externa híbrido, com a coexistência de três tipos de paradigmas, o Estado desenvolvimentista, o Estado normal e o Estado logístico (CERVO, 2002). O Estado logístico, consolidado no governo Lula, tem por objetivo o fortalecimento da nação, uma vez que este passa a responsabilidade do papel de empreendedor à sociedade, ampara as operações externas e auxilia a inserção no sistema internacional, visando sempre o desenvolvimento nacional e a maximização das oportunidades oferecidas no cenário internacional. Ademais, esse paradigma procura atenuar a dependência tecnológica e financeira, promovendo a inovação produtiva, com o propósito de restringir a vulnerabilidade internacional. Nas palavras de Cervo, “a ideologia subjacente ao paradigma do Estado logístico associa o elemento externo, o liberalismo, a outro interno, o desenvolvimentismo brasileiro. Funda-se a doutrina clássica do capitalismo com o estruturalismo latino-americano. ” (CERVO, 2003. p.21).

[1] A rodada Doha ou ronda de Doha (abreviaturas de «ciclo de negociações multilaterais de Doha») são negociações da Organização Mundial do Comércio que visam diminuir as barreiras comerciais em todo o mundo, com foco no livre comércio para os países em desenvolvimento. As conversações centram-se na separação entre os países ricos, desenvolvidos, e os maiores países em desenvolvimento (representados pelo G20). Os subsídios agrícolas são o principal tema de controvérsia nas negociações.

O Brasil definiu explicitamente que sua área de projeção seria a América Latina – em especial a América do Sul – e a África – em especial a Subsaariana, com ênfase no Atlântico Sul e países de língua portuguesa e estabeleceu alianças diversas amplamente ancoradas em seu *soft power,* desde que pudesse angariar excedentes político-diplomáticos e econômico-comerciais, em um claro exercício de "geometria variável" (VISENTINI, 2010). São exemplos o surgimento da Comissão Sino-Brasileira de Alto Nível de Concertação e Cooperação (COSBAN); fóruns de articulação diversos como as Cúpulas América do Sul – África (ASA), América do Sul – Países Árabes (ASPA), América Latina e Caribe (CELAC); grupos de concertação como IBAS (Brasil, Índia e África do Sul) que juntaram-se em uma parceria estratégica em torno de três interesses comuns: o compromisso com a democracia, a luta contra a pobreza e a favor do desenvolvimento e o fortalecimento de regras e instituições multilaterais que sejam menos assimétricas (daí a concertação do G3 pela reforma da Organização das Nações Unidas e, em especial, do seu Conselho de Segurança) e mais favoráveis aos países periféricos , o BRICS, e o G20 financeiro, que ganhou força e relevância após a crise econômica de 2008, redimensionando o papel das potências emergentes nas discussões sobre a economia global. Ao lado de países do Sul, o Brasil também vem atuando como interlocutor fundamental no regime de mudanças climáticas, através do BASIC (Brasil, África do Sul, Índia e China), e foi um dos articuladores do G20[2], grupo de países que defende os interesses dos países em desenvolvimento na Rodada Doha.

Conforme o chanceler Celso Amorim (2008) descreveu durante a ocasião da Reunião dos Ministros das Relações Exteriores da Cúpula da América do Sul-Países Árabes, afirmando que o Brasil deveria intensificar a aproximação com o eixo sul, especialmente árabes, africanos e a China, tornando a política exterior do Brasil a ter dimensão global, com objetivos bilaterais e multilaterais, mas sem prejuízos das relações com os países do Norte. Desse modo, visou-se à constituição de um mundo multipolar, em que o país promove a política exterior voltada para a democratização das relações internacionais.

> Para mim é uma grande alegria estar aqui, neste momento, por muitos motivos. Primeiro, porque é oportunidade para ver, ou rever, tantos rostos amigos, tantas pessoas a quem eu visitei nos seus países ou que me deram a honra de visitar o Brasil. Em segundo lugar, porque essa reunião de Chanceleres marca, a meu ver, uma consolidação definitiva de uma iniciativa tão cara ao Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, que é essa aproximação entre países árabes e a América do Sul. Como se recordarão, há cerca de quatro anos, o Presidente Lula lançou essa ideia depois de uma viagem que fez a alguns países árabes - e nela nos empenhamos profundamente.

[2] G20 Comercial ou Grupo dos 20 é um grupo de países emergentes criado em 20 de agosto de 2003, em Genebra, Suíça, na reunião preparatória a Conferência Ministerial da OMC, em Cancún, México, em setembro do mesmo ano, focado principalmente na agricultura.

> Alguns dos Ministros ou Vice-Ministros que estão aqui se recordarão, talvez até com certo enfado, do número de vezes que foram visitados por mim ou por emissários brasileiros com o objetivo de consolidar ou de lançar essa iniciativa. Em terceiro lugar, porque esta também é uma reunião de países que têm grande afinidade. Afinidade na defesa do pluralismo, da multiplicidade de culturas, de diálogos, de religiões - algo que pude testemunhar em vários dos países árabes que visitei. Essa afinidade tem também suas raízes no convívio histórico entre civilizações, efetivamente[3].

O uso do multilateralismo é a principal ferramenta da PEB do governo Lula para alcançar a nova ordem internacional com maior igualdade, bem como das demais potências médias ou intermediárias[4] como é o caso dos países do agrupamento BRICS que se embasa na "transição de uma visão pluralista tradicional da sociedade internacional em direção a uma visão caracterizada por maior solidarismo" (HURRELL, 2006:4). Segundo o autor Keohane (1969), as potências médias são *system-affecting state.* Isto é, Estados que não conseguem influenciar os rumos do ordenamento mundial em termos individuais, mas que conseguem influenciar o sistema internacional por meio de alianças e articulações coletivas nos âmbitos regional e global. Consequentemente, uma potência média pode ser redefinida como "um Estado cujos líderes consideram que eles não podem agir sozinhos de forma efetiva, mas que talvez consigam provocar um impacto sistêmico por meio de um pequeno grupo ou instituição internacional" (KEOHANE, 1969:296).

Assim, a autora Lima (2005: 35-36) afirma que:

> A presença mais afirmativa do Brasil não seria portanto fruto apenas do voluntarismo a informar a política externa de um governo de centro-esquerda, mas reflete uma certa avaliação da conjuntura mundial, que assume a existência de brechas para uma potência média como o Brasil, que, por via de uma diplomacia ativa e consistente, podem ser até ampliadas.

Dessa maneira, vai se moldando, no governo Lula, segundo Cervo e Bueno (2008), o conceito de *multilateralismo da reciprocidade*, que deveria ser aplicado não só à atuação brasileira no comércio internacional como na OMC, mas também em outras áreas, como

[3] Ministério das Relações Exteriores. Discurso do Ministro Celso Amorim por ocasião da Reunião de Ministros das Relações Exteriores da Cúpula América do Sul-Países Árabes – Buenos Aires, 20 de fevereiro de 2008. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=7966:discurso-do-ministro-das-relacoes-exteriores-embaixador-celso-amorim-por-ocasiao-da-reuniao-de--ministros-das-relacoes-exteriores-da-cupula-america-do-sul-paises-arabes-buenos-aires-argentina-20--02-2008&catid=194&lang=pt-BR&Itemid=454 >. Acesso em: 10 mar.2015.

[4] Existem variados conceitos de potência média na literatura de Relações Internacionais e há discordância não só quanto à terminologia a ser aplicada à categoria de países intermediários no sistema internacional, mas também quanto ao conteúdo da conceitualização. Nesse artigo, é adotado o conceito de potência média segundo o autor Keohane que classifica as potências em grandes (system-determinig states), secundárias (system-influencing states), médias (system-affecting states) e pequenas (system-ineffectual states). Consoante o autor, no final da década de 1960, os Estados Unidos e União Soviética seriam grandes potências; Reino Unido, França, Alemanha Ocidental, Japão, China Comunista, e talvez a Índia, seriam potências secundárias; Canadá, Suécia, Paquistão, Brasil e Argentina seriam potências médias. Ver KEOHANE, 1969: 296

segurança, questões ambientais, saúde e direitos humanos. Segundo esse conceito, a reciprocidade se estabelece quando as regras do ordenamento multilateral beneficiam todas as nações e não a apenas algumas.

O engajamento da diplomacia brasileira em utilizar o multilateralismo da reciprocidade como meio de pressionar os organismos internacionais a não favorecerem os países mais ricos não obteve êxito por completo. Isso pode ser avaliado devido à falta de consenso entre os países do Norte e Sul em questões que envolvem o reordenamento internacional, como na OMC a problemática dos subsídios agrícolas que impedem o avanço das negociações comerciais, a reforma da ONU e do Conselho de Segurança, os avanços do Protocolo de Quioto que interfere diretamente no futuro ambiental global, o que impediu de avançar a busca pelo desenvolvimento sustentável internacional, além de outros fatores. No entanto, a internacionalização da economia brasileira foi intensificada durante o período Lula, sendo o Brasil um dos países emergentes com maior fluxo de investimentos direto no exterior. O autor Rocha (2014) atribuiu o forte crescimento econômico na gestão de Lula à participação do Estado junto à iniciativa privada, o que contribuiu para a formação de empresas internacionais brasileiras.

A internacionalização produtiva de grupos econômicos nacionais durante a gestão Lula fez parte das diretrizes da política industrial do governo federal, operada, entre outras agências, pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), principal banco estatal de fomento ao setor privado no Brasil. Tratou-se de uma política pública estruturada, concebida no domínio da estratégia governamental de desenvolvimento produtivo do país, resultando em casos de expansão do investimento direto brasileiro no exterior induzidos pelo poder público (ROCHA, 2014: 5).

As ações de projeção econômica-comercial que caminham na esteira da cooperação sul-sul salientam o interesse brasileiro em projetar-se internacionalmente através de um ganho de excedente de poder. A forma como é feita a cooperação Sul-Sul no início do novo século é baseada em novas bases, centrada nos interesses nacionais e seus protagonistas, principalmente dos empresários da expansão do capitalismo brasileiro e dos agentes de diplomacia. Desse modo, o Estado logístico encaixa-se perfeitamente no novo modelo de inserção de potências médias no sistema internacional contemporâneo.

SOFT POWER, DIPLOMACIA ATIVA DE LULA, RESOLUÇÃO DE CONFLITOS INTERNACIONAIS: O CASO ISRAELO-PALESTINO

A gestão da política externa brasileira durante o governo Lula determinou uma nova abordagem para a diplomacia brasileira que pode ser chamada de "altiva ou ativa". Com o objetivo principal de aumentar a inserção internacional do Brasil e o desenvolvimento do país, os diplomatas utilizam a ferramenta de *soft power* diplomático para alcançar as principais metas logradas pelo governo.

A valorização ao acumulado histórico da diplomacia brasileira e ao seu profissionalismo na defesa dos interesses do país, fez com que a governança de Lula inovasse, dando seguimento à diplomacia presidencial iniciada por Fernando Henrique Cardoso e a tentativa de alçar o Brasil ao status de potência mundial. Conforme a autora Lima (2010:14) caracterizou a política externa de Lula:

> Do passado, a política externa conservou a defesa do multilateralismo universal e da autonomia da política externa, resignificada na atual gestão, a partir da ambição de implementar uma agenda internacional própria na política internacional, independente das preferências das potências.

A diplomacia multilateral, forma mais utilizada e aprimorada pela política externa brasileira, demonstrou efetividade em alguns aspectos determinantes para o Brasil ampliar sua agenda global. No aspecto econômico a configuração do Banco do BRICS para fazer frente ao Fundo Monetário Internacional, financiando países em desenvolvimento a taxa de juros mais baixas é um dos pontos a ressaltar como êxito da política multilateral. No caso do grupo BRICS, sua institucionalização desde 2006 constituiu simultaneamente ao reflexo e reafirmação da multipolaridade no sistema internacional contemporâneo, bem como do papel que as potências emergentes pretenderiam exercer, sendo assim, a importância central para o Brasil como foro para a politização da agenda global e o compartilhamento de objetivos em alguma medida revisionistas quanto ao ordenamento do sistema internacional criando uma perspectiva política global alternativa à das potências ocidentais tradicionais. Por sua vez, o IBAS apresentou maiores possibilidades à diplomacia brasileira para barganhar a ampliação do Conselho de Segurança da ONU, pois há maior convergência de interesses entre os componentes do IBAS, visto que a Rússia e China, membros do BRICS, respectivamente já possuem os assentos permanentes na ONU.

Logo, a alternativa mais viável para alcançar um status mais elevado internacionalmente foi o de fazer uso do *soft power*. De acordo com Nye (2004), há três fontes básicas de recursos de poder para um país: a cultura, os valores e as instituições e políticas do país. Dessa forma, *o soft power* corresponde à habilidade de conseguir o que se almeja

por meio da atração em vez da coerção, ou seja, uma força de atração intangível que nos convence a compartilhar com valores dos outros no momento de decidir, sem que haja uma ameaça coercitiva ou econômica explícita (NYE, 1991). Além disso, Nye (2008) afirma que o ajuste da política externa é a forma mais rápida de fortalecer o *soft power.* O Brasil, junto com China e Índia, são citados por Nye como países emergentes com potencial de disseminar seu *soft power* nesta era da informação global (NYE, 2004: 30).

Segundo Moon (1995), a legitimidade dos estados periféricos é tida pela busca da autoridade interna por meio da política externa. O acúmulo de capital, legitimidade de estado, estabilidade social e manutenção do governo são exemplos de como a política externa pode ser utilizada para atingir objetivos domésticos.

Tal política externa é vista como legítima e com forte apelo ideológico, como ocorreu com o pan-africanismo, o apoio à causa Palestina e a oposição ao colonialismo e ao regime segregacionista sul-africano conhecido como apartheid (MOON, 1995: 94). Em relação ao Brasil, a política externa é usada como o principal meio para promover o desenvolvimento do país, não só pelo avanço significativo do comércio internacional, mas como tentativa de participar do processo decisório de formação da agenda diplomática, seja no Fórum Econômico Mundial de Davos, na Suíça, ou com a vaga permanente no Conselho de Segurança da ONU.

De acordo com Fonseca Júnior (2007), o governo Lula realizou inovações na atuação externa, participando ativamente das discussões sobre temas globais, conferiu prioridade máxima aos países em subdesenvolvimento. Além disso, mudou-se a ênfase e o conteúdo da política externa brasileira com base numa nova leitura do papel internacional do Brasil no pós-Guerra Fria. A ação diplomática do Brasil é essencial para que a consolidação dos regimes seja representativa dos interesses não só dos Estados do Norte, mas também dos Estados do Sul.

Percebe-se no discurso da tomada de posse de Lula que há o aumento do interesse de diversas camadas da sociedade na política externa do país:

> "Mudança": esta é a palavra-chave, esta foi a grande mensagem da sociedade brasileira nas eleições de outubro (...) chegou a hora de transformar o Brasil naquela nação com a qual a gente sempre sonhou: uma nação soberana, digna, consciente da própria importância no cenário internacional e, ao mesmo tempo, capaz de abrigar, acolher e tratar com justiça todos os seus filhos. (...) No meu Governo, a ação diplomática do Brasil estará orientada por uma perspectiva humanista e será, antes de tudo, um instrumento do desenvolvimento nacional. Por meio do comércio exterior, da capacitação de tecnologias avançadas, e da busca de investimentos produtivos, o relacionamento externo do Brasil deverá contribuir para a melhoria das condições de vida da mulher e do homem brasileiros, elevando os níveis de renda e gerando empregos dignos[5].

[5] Discursos transcritos em MRE, Resenha de política exterior do Brasil, nº 92, 1º semestre de 2003: 13-25.

Como o ministro das Relações Exteriores, Celso Amorim, definiu, a diplomacia de Lula é "ativa e altiva" (ALMEIDA, 2004). A maior parte das novas iniciativas se situa na vertente das negociações comerciais e na busca de uma ativa coordenação política com atores relevantes da política mundial, geralmente parceiros independentes no mundo em desenvolvimento, como Índia, China e África do Sul.

Nesse contexto, o estudo de caso nesse artigo é a relação de como a diplomacia ativa do Governo Lula proporcionou a tentativa de ser um possível mediador para a solução do conflito israelo-palestino, assim, alcançando o nível de ator global em resoluções de conflitos internacionais, bem como estabelecendo maior inserção do Brasil no Oriente Médio, região essa importante economicamente e que serviu para a manobra brasileira durante a crise econômica internacional de 2008, onde o Brasil aumenta seu volume de exportações para os países árabes.

O desejo de Lula de se envolver na política internacional do Oriente Médio, especificamente desempenhar um papel relevante no processo de paz entre Israel e a Palestina é raramente mencionado como uma característica distinta do protagonismo de uma nova diplomacia ativa. Sob a governança de Lula, o Brasil procurou desenvolver fortes laços com o Oriente Médio, tendo realizado visitas frequentes na região. Ele foi o primeiro líder sul-americano a participar com o status de observador na Cúpula da Liga Árabe (2005)[6], em convite realizado pelo Presidente da Argélia Abdelaziz Bouteflika. Ademais Lula fez visitas oficiais à Síria, Líbano, Emirados Árabes Unidos, Egito, Arábia Saudita, Jordânia, Irã, Palestina e Israel. Por sua vez, o presidente sírio Bashar al-Assad e o presidente iraniano Mahmoud Ahmadinejad visitaram o Brasil. Até o final de seu mandato, o comércio entre Brasil e o mundo árabe tinha triplicado. Dessa forma, esses episódios foram marcantes na história política das Relações Brasil-Oriente Médio. É evidente a importância dada por Lula ao Mundo Árabe, conforme o discurso realizado pelo Embaixador Celso Amorim por ocasião da reunião da Cúpula Árabe:

> Em nome do Presidente Lula e em meu próprio, agradeço o Presidente Abdelaziz Bouteflika pelo convite para me dirigir aos Chefes de Estado e de Governo da Liga Árabe. Trata-se, sem dúvida, de grande honra estar hoje aqui. Esta é a primeira vez que um Ministro brasileiro é convidado a participar de uma Cúpula Árabe. Ao longo dos séculos, a contribuição do mundo árabe para a cultura, a arte, a filosofia e a ciência tem sido imensa. Tal contribuição desempenhou papel vital no desenvolvimento da nossa civilização global. No caso do Brasil e da América do Sul, essa influência enriquecedora remonta à presença árabe na

[6] A Liga Árabe foi criada em 1945, no Cairo. A organização conta com 22 membros, sendo eles: Arábia Saudita, Argélia, Bareine, Catar, Comores, Djibuti, Egito, Emirados Árabes Unidos, Iêmen, Iraque, Jordânia, Kuaite, Líbano, Líbia, Marrocos, Mauritânia, Palestina, Síria (suspenso), Omã, Somália, Sudão e Tunísia. Já o Oriente Médio possui um total de 13 países: Arábia Saudita, Bahrein, Catar, Kuaite, Emirados Árabes Unidos, Iêmen, Iraque, Irã, Israel, Jordânia, Líbano, Omã e Síria.

> Península Ibérica. A presença árabe também floresceu na América do Sul com o influxo de imigrantes. Somente no Brasil, há mais de dez milhões de pessoas de ascendência árabe, a maior comunidade fora do mundo árabe. Estes laços profundos não se têm traduzido em relação igualmente intensa entre os países árabes e sul-americanos. Por esta razão, o Presidente Lula decidiu lançar iniciativa sem precedente envolvendo as nossas duas regiões. O Presidente Lula pediu-me que frisasse a grande importância por ele atribuída à participação de todos os líderes árabes na Cúpula de Brasília, em maio próximo, a ser co-presidida pelo Presidente Bouteflika. É importante assinalar que a Cúpula terá lugar na América do Sul, em um momento em que a integração encontra-se muito acelerada. Em dezembro passado, os Presidentes da América do Sul reuniram-se em Cuzco, Peru, onde lançaram oficialmente a Comunidade Sul-Americana de Nações. Eles se reunirão novamente em agosto próximo, no Brasil, para decidir sobre os aspectos institucionais da Comunidade. É extremamente significativo que a Cúpula com a Liga Árabe será o primeiro evento do gênero envolvendo a recém-criada Comunidade e outra região[7].

A criação da Cúpula Árabe-Sul Americana (ASPA) foi um dos maiores protagonismos da diplomacia brasileira para com os países árabes. A ASPA é um mecanismo de cooperação sul-sul e de coordenação política em foros multilaterais. Com o objetivo de abordar assuntos políticos, econômicos, culturais e ambientais, assim como a cooperação no âmbito técnico-científico. Nas palavras de Lula (2004) sobre a criação da ASPA: "A cúpula terá como objetivo a criação de um novo mundo no qual os países do Terceiro Mundo tenham um novo papel a desempenhar, além de conseguir uma integração econômica com o mundo árabe"[8]. No que concerne à essa cooperação foram também designados dois "Coordenadores Regionais", aos quais compete assegurar o funcionamento do mecanismo, incluindo a realização das Cúpulas birregionais de três em três anos, de reuniões regulares dos Conselhos de Chanceleres e de Altos Funcionários e a implementação dos calendários de atividades dos Comitês Setoriais. Pelo lado árabe, a função de coordenação regional vem sendo desempenhada pelo Secretariado Geral da Liga dos Estados Árabes (LEA), atual Embaixador Amre Moussa. Na América do Sul, por decisão consensual dos Países da região, esse papel é desempenhado pelo Brasil e será futuramente transferido à UNASUL. A IV Cúpula ASPA de Chefes de Estado e de Governo está prevista para novembro de 2015, em Riade, Arábia Saudita, num contexto geopolítico regional de conflitos no Oriente Médio (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2015).

[7] Discurso do Ministro das Relações Exteriores, Embaixador Celso Amorim, por ocasião da Reunião de Cúpula da Liga Árabe. Disponível em: http://www.itamaraty.gov.br/index.php?option=com_tags&view=tag&id=281--liga-dos-estados-arabes-lea&lang=pt-BR . Acesso: 03 set. 2015.

[8] Ministério de Relações Exteriores, 2015. Cúpula América do Sul-Países Árabes (ASPA). Disponível em:< http://www.itamaraty.gov.br/index.php?option=com_tags&view=tag&id=308-aspa-america-do-sul-paises--arabes&lang=pt-BR >. Acesso em: 20 de mar. 2015.

O Brasil possui um histórico de confiança sobre o papel de mediação na diplomacia multilateral. Nesse contexto, estendeu essa conduta de mediador a questões de segurança internacional, como pode ser analisado pelos painéis os quais o Brasil participou como mediador no Conselho de Segurança da ONU, apesar de ser membro eletivo no conselho[9].

Lula aumentou significativamente a visibilidade do Brasil quanto ao conflito israelo-palestiniano, apresentando-se como um potencial mediador para ajudar a resolver o conflito. Ademais, o Brasil sediou uma série de visitas ministeriais por israelenses e palestinos líderes durante os oito anos de Lula no poder, incluindo a visita do presidente israelense Shimon Peres e do presidente palestino, Mahmoud Abbas. Em março de 2010, Lula tornou-se o primeiro presidente brasileiro a visitar Israel e os territórios palestinos.

O Brasil abriu um escritório de representação em Ramallah, Cisjordânia, e reconheceu a Palestina como um Estado em dezembro de 2010 com as fronteiras de 4 de junho de 1967, anteriores à Guerra dos Seis Dias entre árabes e israelenses. Ao mesmo tempo, Lula intensificou as relações do Brasil com Israel. Foram criados mecanismos para um diálogo regular sobre questões bilaterais. Um acordo sobre uma maior cooperação no setor de segurança foi atingido, permitindo assim que os empreiteiros de defesa israelitas garantissem um relevante número de negócios lucrativos. O Brasil também promoveu a ideia de um acordo de livre comércio entre Israel e o Mercosul, o primeiro de seu tipo entre o Mercosul e um país extra-regional, sendo este negociado com sucesso. Posteriormente, foi fechado um acordo de livre comércio entre a Palestina e o Mercosul em 2011.

Segundo Amorim (2011), o Brasil permaneceu atrasado por um longo tempo para fortalecer as relações com o Oriente Médio:

> O aprofundamento das relações entre o Brasil e os países do Oriente Médio estava muito atrasada. É de estranhar-se, que o presidente Lula foi o primeiro chefe de estado brasileiro de sempre a visitar o Oriente Médio oficialmente. (Antes dele, o Imperador Dom Pedro II fez uma viagem a partes do Império Otomano no final do século XIX, mas a sua foi uma expedição cultural e religiosa para a iluminação pessoal.) Durante seus oito anos no cargo, o presidente Lula foi para a Síria, o Líbano, dos Emirados Árabes Unidos, Egito, Argélia, Qatar (duas vezes, uma das quais era para participar da segunda Cúpula Árabe-Sul-Americana), Líbia (também duas vezes, incluindo uma vez como convidado especial da cúpula da

[9] Segundo o estudo realizado por Eduardo Uziel (2012), o Brasil contribui fortemente para a segurança internacional e a manutenção da paz. O autor definiu no estudo quatro situações específicas para analisar a atuação brasileira, as diversas resoluções sobre Haiti, em 1994; a Resolução 1593 (2005), sobre Sudão e Tribunal Penal Internacional; a Resolução 1646 (2005) sobre a Comissão de Construção da Paz; e a Resolução 1929 (2010) sobre o programa nuclear iraniano, e conclui que apesar dos 5 membros permanentes no CSNU terem suas preferências, não impede que o Brasil explore o máximo de oportunidades abertas para chegar à meta almejada, visando a cooperação e o fortalecimento do Conselho de Segurança. Disponível em: http://politicaexterna.com.br/672/voto-brasil-condicao-membro-eletivo-conselho-seguranca-nacoes-unidas/. Acesso em: 10 abr. 2015.

> União Africano), Arábia Saudita, Jordânia, Palestina e Irã. Ele também fez uma visita de Estado a Israel (AMORIM, 2011:50, tradução nossa)[10].

A presença brasileira na Conferência de Annapolis[11] que ocorreu em 2007 e na Conferência de apoio à Economia Palestina para a Reconstrução de Gaza, em Sharm El – Sheikh em 2009 demonstrou a verdadeira importância dada a diplomacia brasileira na região e a credibilidade no Brasil a ser um interlocutor entre ambas partes no conflito, a fim de se chegar a um acordo. O Brasil sempre deixou claro que para haver um acordo ambas as partes deverão ceder esforços. Conforme, Celso Amorim, apontou durante a Conferência de Annapolis, "não haverá paz sem concessões dolorosas de ambos os lados" (AMORIM, 2011: 55). Além do Brasil, nessa Conferência houve a participação da Índia e da África do Sul que em conjunto formam o IBAS, o que mostra que a articulação de novos atores globais por meio da Cooperação Sul-Sul promoveu a formação da multipolaridade no sistema internacional, e que se tem importância a ação de novos atores nas negociações de paz entre palestinos e israelenses (AMORIM, 2011: 53).

A expressão mais visível do engajamento do Brasil quanto à questão palestina tem sido o seu apoio aos refugiados palestinos através do aumento da sua contribuição para a *United Nations Relief and Works Agency* (UNRWA) com o orçamento anual. Em 2010, a contribuição do Brasil para o núcleo da UNWRA ficou em US$ 200.000, o que complementou com uma doação adicional de US$ 500.000 para a reconstrução do campo de refugiados de Nahr el-Bared, no norte do Líbano. No ano seguinte, viu um aumento de cinco vezes no nível de apoio do Brasil, elevando a sua contribuição para um pouco mais de US$ 1 milhão, com foco na entrega da ajuda alimentar e programas educacionais para Gaza. Mais significativamente, comprometeu-se a aumentar a sua contribuição para 2012 em US$ 7,5 milhões, tornando-se assim o maior doador para UNRWA dentre os países do BRICS, superando de longe o apoio da Rússia, Índia, e China, e todos os outros países latino-americanos (UNRWA, 2015)[12]. Ademais, o Brasil torna-se o primeiro país do BRICS e da América Latina a fazer parte do Conselho Consultivo da Agência das

[10] Do original em inglês. The deepening of relations between Brazil and countries of the Middle East was long overdue. It is surprising—if not alarming—that President Lula was the first Brazilian head of state ever to visit the Middle East officially. (Before him, Emperor Dom Pedro II made a trip to parts of the Ottoman Empire in the late nineteenth century, but his was a cultural and religious expedition for personal enlightenment.) During his eight years in office, President Lula went to Syria, Lebanon, the United Arab Emirates, Egypt, Algeria, Qatar (two times, one of which was to attend the second Arab–South American Summit), Libya (also twice, including once as a special guest of the African Union summit), Saudi Arabia, Jordan, Palestine, and Iran. He also made a state visit to Israel.

[11] A Conferência de Annapolis realizada nos Estados Unidos marca a retomada de negociações entre palestinos e israelenses, interrompidas desde 2005, mas evidencia, principalmente, que ainda existem muitas divergências a serem resolvidas para se chegar a um acordo definitivo.

[12] Dados retirados do site oficial UNRWA. Disponível em: www.unrwa.org/etemplate.php?id=1193. Acesso em: 30 mar. 2015.

Nações Unidas de Assistência aos Refugiados Palestinos (UNRWA) com aprovação oficial em 2014, que possui 27 membros e 3 observadores.

Sob a liderança de Dilma, o Brasil tem continuado a sua defesa pública dos direitos aos palestinos. Em seu discurso na abertura das 66ª sessões da ONU, na Assembleia Geral em setembro de 2011, a presidente Dilma Rousseff afirmou vigorosamente que a Palestina precisa ser representada como membro de direito pleno na Organização das Nações Unidas e que a única maneira de Israel alcançar a verdadeira paz e segurança é através da criação de um Estado palestino livre e soberano. No final de outubro de 2011, o Brasil votou a favor da adesão da Palestina na Unesco, e no ano seguinte, em 29 de novembro de 2012, apoiou a resolução em que a Palestina se tornou um Estado não-membro com o estatuto de observador na ONU.

Da mesma forma, Israel obteve ganhos comerciais, aumentando as relações entre Brasil-Israel durante o governo Lula, como nunca havia sido antes. O pragmatismo político utilizado pelas partes tem orientado as relações políticas e econômicas de ambos países. Israel reconhece a importância do Brasil como ator econômico e o seu potencial mercado para suas exportações militares.

A inserção estratégica do Brasil no cenário internacional, com base na análise realizada nesse artigo mostra que a utilização do multilateralismo é a melhor forma de se inserir mundialmente com o uso da diplomacia e o *soft power* para conseguir influenciar as questões globais, aumentando a relevância das potências emergentes para enfrentar e resolver problemas considerados internacionais e, concomitante a isso, conquistar mercados externos, além do principal foco que é o desenvolvimento. Segundo Gelson Fonseca Jr. (2011), o uso do multilateralismo é imprescindível para um país intermediário como o Brasil obter maior poder de barganha em questões de relevância global. Contudo, há a necessidade de analisar os resultados a médio e longo-prazo desse modelo de inserção, identificando, assim, como as potências emergentes vão influenciar a ordem internacional.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Cooperação Sul-Sul por meio das parcerias multilaterais e a promoção da diplomacia apoiada nos preceitos de solidariedade e do desenvolvimento de uma ordem internacional mais igualitária, são os fatores principais que caracterizaram a política externa do governo Lula. O diálogo sul-sul promovido pelo Brasil é uma estratégia utilizada como meio de consolidar o papel protagônico no âmbito regional e internacional,

posicionando-se como um *global player*.

Nesse sentido, o Brasil desenvolveu as relações com os países latinos, africanos e pela primeira vez na história política nacional, criou fortes laços econômicos e políticos com o Oriente Médio, não mantendo somente no aspecto econômico. A imagem internacional do Brasil como potência média está fundamentada, especialmente, sobre o *soft power* brasileiro exercido em razão de seu poder de persuasão – papel de mediador. Especificamente sobre o contencioso israelo-palestino, o Brasil mantém seus pilares diplomáticos (multilateralismo, a solução pacífica dos conflitos e o princípio da não-intervenção) e a credibilidade de que a diplomacia baseada no *soft power* seja a melhor forma para contribuir para a solução do conflito e a constituição de dois Estados livres e soberanos com a fronteira delimitada após a guerra de 1967. Para isso, deve-se haver a participação de novos atores globais nas negociações de paz.

Quanto a resultados imediatos em relação à questão palestina, houve maior compreensão pela sociedade civil brasileira sobre o conflito, e a promoção de uma diplomacia pública voltada para o assunto, como pôde ser evidenciado com o primeiro Fórum Social Mundial pela Palestina Livre, realizado em 2012, sediado na cidade de Porto Alegre, o que acarretou uma grande repercussão internacional e com a presença de personalidades ilustres de política global das mais diversas partes do mundo. O Brasil reconheceu o Estado da Palestina em 2010, condenando os atos que ferem os direitos humanos em territórios palestinos ocupados. No entanto, o país assinou acordos de cooperação militar-tecnológico com Israel.

Por fim, as demandas de política externa exigem uma visão não a curto-prazo, mas sim a longo-prazo, devido a isso o Brasil peca em seu pleito de inserção internacional, pois há falta de uma sistemática estratégica para elevar a categoria do Brasil a uma futura potência global, começando pelo investimento e financiamento realizado na África durante o governo Lula, e que segue sendo realizado sob a governança de Dilma, mas que obtém oposição por parte de setores políticos aos custos dos investimentos a que envolve a cooperação dos países do Sul. O Brasil possui credibilidade internacional em sua diplomacia, porém sem realizar gastos e ter custos, é impossível avançar para o posicionamento a que o país almeja globalmente.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABREU, Marcelo de Paiva (2007). **Comércio Exterior – Interesses do Brasil. Rio de Janeiro**: Elsevier.

AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO TÉCNICA (2015). **Histórico de Cooperação**. Ministério das Relações Exteriores. Disponível em: < http://www.abc.gov.br/SobreABC/Historico>. Acesso em: 10 mar. 2015.

ALMEIDA, Paulo R. (2004). **Uma Política Externa Engajada: a Diplomacia do Governo Lula.** Disponível em << http://www.pralmeida.org/05ocsPRA/1260PextLula.pdf>>. Acesso em: 07 abr. 2015.

AMORIM, Celso (2003). **Discurso proferido por ocasião da Transmissão do Cargo de Ministro de Estado das Relações Exteriores**, Brasília 1 de janeiro. Disponível em:< http://www.mre.gov.br/portugues/politica_externa/discursos_detalhe3.asp?ID_DISCURSO=2032 >. Acesso em: 30 mar. 2015.

AMORIM, Celso (2011). Brazil and the Middle East. **The Cairo Review of Global Affairs**, 2: p. 48-63.

CERVO, Amado L. (2002). Relações Internacionais do Brasil: um balanço da era Cardoso. **Revista Brasileira de Política Internacional**, 45 (1): 5-35.

CERVO, Amado L. (2003). Política Exterior e relações internacionais do Brasil: enfoque paradigmático. **Revista Brasileira de Política Internacional**. v. 46 n. 2 p. 5-25.

CERVO, Amado L. (2008). **Inserção Internacional: formação de conceitos brasileiros**. São Paulo: Saraiva.

CERVO, A.L.; BUENO, C. (2008). **História da política exterior do Brasil**. 3ª edição. Brasília: Editora Universidade de Brasília.

FONSECA, G. (2011). **Notes on the Evolution of Brazilian Multilateral Diplomacy**. *Global Governance,* n. 17.

HURRELL, Andrew. (2006). Hegemony, Liberalism and Global Order: What Space for Would-be Great Powers. **International Affairs**, v. 82, n. 1: 1-19.

IKENBERRY, G. J. (2011). **Liberal Leviathan: The origins, Crisis, and Transformation of the American World Order**. Princeton University Press: Princeton, NJ.

KEOHANE, Robert O. (1969). **Review: Lilliputians' Dilemmas: Small States in International Politics. International Organization**, v. 23, n. 2: 291-310. Disponível em < http://www.jstor.org/pss/2706027> Acesso em: 08 abr. 2015.

LECHINI, Gladys. (2009). La Cooperación Sur-Sur y la búsqueda de autonomía en América Latina: ¿Mito o realidad? **Relaciones Internacionales**, Nº. 12: 55-81. Disponível em: [http://www.relacionesinternacionales.info/ojs/article/view/173.html]. Acesso em: 19 mar. 2015.

LEITE, Patrícia S. (2011). **O Brasil e a operação Sul-Sul em três momentos: os governos Jânio Quadros/João Goulart, Ernesto Geisel e Luiz Inácio Lula da Silva** – Brasília: *Fundação Alexandre de Gusmão*.

LIMA, Maria R. S. de. (2005). A política externa brasileira e os desafios da cooperação Sul-Sul *In* **Revista Brasileira de Política Internacional**, janeiro-junho, vol.48, 2005. Brasília: Instituto Brasileiro de Relações Internacionais, pp. 35-36.

LIMA, Maria R. S. de. (2010). Tradição e Inovação na Política Externa Brasileira. **Plataforma Democrática**, *working paper* nº 3, julho 2010. Disponível em: < http://www.plataformademocratica.org/Publicacoes/11679.pdf>. Acesso em: 10 abr.2015.

MAIOR, Luiz. S. (2004). A crise do multilateralismo econômico e o Brasil. **Revista Brasileira de Política Internacional**, vol.47, no.2, Brasília, July/Dec. Disponível em: < http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292004000200006>. Acesso em: 03 set. 2015.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES (MRE), (2015). **Cúpula América do Sul-Países Árabes (ASPA)**. Disponível em:< http://www.itamaraty.gov.br/index.php?option=com_tags&view=tag&id=308-aspa-america-do-sul-paises-arabes&lang=pt-BR >. Acesso em: 20 de mar. 2015.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES (MRE), (2003). Discursos transcritos em MRE, **Resenha de política exterior do Brasil**, nº 92, 1º semestre de 2003: 13-25.

MOON, Bruce E. (1995). The State in Foreign and Domestic Policy. In: NEACK, Laura; HEY, Jeanne A.K.; HANEY, Patrick J. (org). **Foreign Policy Analysis – *Continuity and Change in Its Second Generation.* N**ew Jersey: Prentice Hall.

NYE, Joseph S. (1991). **Bound to Lead: The Changing Nature of American Power.** New York: *Basic Books*.

NYE, Joseph S. (2004). **Soft Power – The Means To Success In World Politics. New York***: Public Affairs*.

NYE, Joseph S. (2008). Public Diplomacy and Soft Power. **The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science***:*94-109.

OLIVEIRA, Marcelo F. (2014). A Política Externa Brasileira no Governo Lula (2003-2010): Um Exercício de Autonomia pela Assertividade?. **Estudos de Política** *Externa,* IX Encontro da ABCP. Disponível em: < http://www.encontroabcp2014.cienciapolitica.org.br/resources/anais/14/1403813543_ARQUIVO_APoliticaExternaBrasileiranoGovernoLula.pdf>. Acesso em: 01 set. 2015.

ROCHA, Danilo (2014). Estado, empresariado e variedades de capitalismo no Brasil: política de internacionalização de empresas privadas no governo Lula. **Revista de Sociologia Politica**. vol.22 no.51 Curitiba July/Sept. Disponível em: < http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010444782014000300005>. Acesso em: 01 set. 2015.

VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel (2007). A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação, **Contexto internacional,** v. 20, n. 2. Disponível em: < http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-85292007000200002>. Acesso em: 30 ago. 2015.

VIZENTINI, Paulo (2010). A dimensão política: o IBAS multilateral, Trilateral e político. IN G-3. **Fórum de Diálogo IBAS**. Juruá.

XALMA, Cristina (2008). Relatório da Cooperação Sul-Sul na Ibero América. **Estudos SEGIB**, nº 3. Disponível em: < http://segib.org/documentos/por/sur_sur_web_PT.pdf>. Acesso em: 10 mar. 2015.

MONÇÕES
Revista de Relações Internacionais da UFGD
ISSN 2316-8323

OS INTERESSES ESTRATÉGICOS DO BRASIL EM MOÇAMBIQUE NO INÍCIO DO SÉCULO XXI

THE STRATEGIC INTERESTS OF BRAZIL IN MOZAMBIQUE AT THE BEGINNING OF THE XXI CENTURY

Laís Caroline Kuss
Mestranda em Relações Internacionais pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC).

RESUMO:

A partir de meados da década de 1990, parte dos países do continente africano passa a viver o chamado "novo renascimento africano". Inserido neste fenômeno de superação de conflitos, fortalecimento de instituições e retomada do crescimento, Moçambique vem ganhando destaque como "modelo" para os países vizinhos. Neste contexto, o Brasil desenvolve estratégias que incluem o estreitamento de relações com os países africanos, permeado por diversos interesses econômicos, políticos e geopolíticos. Este estreitamento faz parte de uma estratégia mais ampla de política externa, que visa aumento de sua projeção internacional e uma maior multilateralidade do sistema internacional. Sob esta perspectiva, o objetivo principal do presente artigo é investigar os interesses estratégicos do Brasil em Moçambique entre os anos 2003 e 2013. A investigação é colocada em prática através da identificação de aspectos como: ações de aproximação diplomática, cooperação para o desenvolvimento, estreitamento de comércio e aumento de investimentos por parte de Brasil no período em questão.

PALAVRAS-CHAVE: Brasil-África; Moçambique; interesses estratégicos.

ABSTRACT:

Since the mid-1990s, some of the African countries start to live the so-called "new African renaissance". Within this phenomenon of overcoming conflicts, strengthening institutions and resumption of growth, Mozambique is gaining prominence as a "model" to neighboring countries. In this context, Brazil develops strategies including closer relations with African countries, allowed by various economic, political and geopolitical interests. This rapprochement is part of a broader strategy of foreign policy, aimed at increasing its international projection and multilateralism improvement in the International System. Under this perspective, the main objective of this article is to investigate brazilian strategic interests in Mozambique for 2003 to 2013. The research is placed into practice across identifying aspects like: actions of diplomatic repprochment, development cooperation, increased trade and investments by Brazil in this the period.

KEY-WORDS: Brazil-Africa, Mozambique, strategic interests.

INTRODUÇÃO

No início do século XXI o mundo assiste ao despontar da África como lugar de interesse por parte de diversos países. Neste cenário, o chamado "novo renascimento africano", fenômeno de superação de conflitos, fortalecimento de instituições e retomada do crescimento de parte dos países do continente contribui para que, sobretudo os países ditos emergentes (tais como Brasil), olhem para a África como um continente de oportunidades. Ao mesmo tempo, o "novo renascimento africano" não só chama a atenção dos emergentes mas é também impulsionado pelo interesse dos mesmos, que aportam ali investimentos e geram aumento do fluxo de comércio com os países africanos. Deste modo, o estreitamento de relações com países como o Brasil se apresenta como alternativa às relações africanas com os países desenvolvidos. Tal estreitamento vem carregado de interesses estratégicos tanto por parte do Brasil quanto dos países africanos.

Nesse contexto, Moçambique vem se destacando pela superação de metas de organismos internacionais e crescimento acima da média em relação aos outros países da África Subsaariana. Mesmo como um dos países mais pobres da África, o país tem apresentado uma melhora nos índices tanto econômicos quanto sociais e representa ponto estratégico por sua localização, pelas amplas relações históricas devido ao colonialismo português e pelo significativo potencial de desenvolvimento. É por estes motivos que, neste início de século, o país tem chamado atenção do Brasil que, por sua vez, se apresenta como um país emergente no cenário internacional e adota uma estratégia de projeção/ascensão internacional assertiva, por meio de crescimento econômico, expansão/estreitamento de suas relações ao redor do mundo e busca de maior multilateralidade do sistema internacional. O estreitamento de relações com os países africanos, no início do século XXI, que inclui Moçambique, faz parte desta estratégia.

Dado o exposto, o objetivo do presente trabalho é apresentar um estudo dos interesses estratégicos do Brasil contidos em suas ações de política externa voltadas para Moçambique entre os anos de 2003 e 2013. Para tanto, observam-se os seguintes aspectos: estreitamento de relações diplomáticas, incremento da cooperação para o desenvolvimento, incremento de investimento e aumento de fluxos comerciais, nas relações com a África e mais especificamente com Moçambique. Vale ressaltar que o período 2003-2013 foi escolhido, pois 2003 foi o ano de início dos governos de Luís Inácio Lula da Silva e 2013 encerra o decênio. O governo de "Lula" encerrou-se no final de 2010, porém sua sucessora Dilma Rouseff não promoveu mudanças significativas na política africana do Brasil neste período.

No presente artigo parte-se da ideia de que os interesses estratégicos de um Estado podem ser observados/identificados por meio das ações e estratégias de sua política externa, pois elas orientam a atuação do Estado e são condicionadas por seus interesses e objetivos. Deste modo, o termo "política externa", instrumento através do qual o Brasil procura colocar em prática seus interesses estratégicos em Moçambique, pode ser definido como "o conjunto de objetivos, estratégias e instrumentos que decisores dotados de autoridade escolhem e aplicam a entidades externas à sua jurisdição política, bem como os resultados não intencionais dessas mesmas ações" (FREIRE e DA VINHA, 2011 *apud* FREIRE, 2012: 2).

O artigo divide-se em duas sessões. Na primeira, busca-se apresentar os principais fatores que tornam Moçambique um país atrativo para o estabelecimento de relações diplomáticas, investimentos externos, comércio e cooperação internacional por parte do Brasil, no período 2003-2013. Já a segunda é dedicada aos interesses e ações do Brasil em Moçambique, no que diz respeito a estreitamento de relações diplomáticas, incremento da cooperação para o desenvolvimento, incremento de investimentos e aumento de fluxos comerciais.

A ATRATIVIDADE DE MOÇAMBIQUE NO INÍCIO DO SÉCULO XXI

Moçambique é um dos países africanos que nas duas últimas décadas experimentou uma onda de crescimento econômico. A partir da década de 1990, observa-se, segundo Flávio Sombra Saraiva (2012: 51-52), um "novo renascimento africano", a partir do qual, "(...) o continente africano assiste uma transição positiva para um novo patamar de inserção internacional no início do novo século". Este renascimento inclui a elevação da autoconfiança das elites, fim de conflitos armados, evolução nos processos de governança e bons resultados macroeconômicos, além de redução da pobreza e melhora em índices sociais. As reformas econômicas liberalizantes e a redução de vulnerabilidades externas são celebradas como sinal de sustentabilidade econômica (SARAIVA, 2012:52). Os resultados apontados por Saraiva levam atores internacionais de toda ordem a querer dividir, com os africanos, balanços e projeções acerca da última fronteira territorial da internacionalização econômica do capitalismo (SARAIVA, 2012:59).

O termo "renascimento africano" foi criado pelo antropólogo senegalês Chekh Anta Diop, quando das independências africanas. A receita do antropólogo para o desenvolvimento da África incluía união dos povos africanos e ruptura obrigatória do mito da "ajuda ao desenvolvimento", prezando pela independência dos países africanos, em todos os sentidos. O termo é, então, "reciclado" por Thabo Mbeki e passa a nortear, nos

anos 1990 a política sul-africana para a África, tornando-se, mais tarde, um programa de desenvolvimento para o continente e o primeiro componente da NEPAD (Nova Parceria Estratégica para o Desenvolvimento Africano), iniciativa conjunta dos países africanos, lançada nos anos 2000 (DÖPCKE, 2002:146; DIOP, 2010).

Segundo Döpcke (2002:147), a NEPAD aceita o discurso globalista liberal, dominante nos anos 90, e apresenta defesa do aumento das exportações e da ajuda externa, perdão de dívidas e atração de investimento externo. Ainda para o autor, o "renascimento africano" e a NEPAD são utilizados para renovar a inserção internacional do continente, explorando um discurso otimista e deixando para trás a ideia de "continente perdido", elemento que influencia na visão que o mundo possui da África (DÖPCKE, 2002:149). Portanto, em ambos os casos percebe-se uma "africanização" das propostas liberais, no sentido da aplicação de um modelo liberal ocidental ao continente. Ainda para Döpcke (p.149-150), a aplicação de um modelo liberal, por meio da NEPAD e do discurso de "novo renascimento africano" para atração de investimentos está imbuída de interesses, especialmente da África do Sul, que busca a liderança na região e utiliza seus vizinhos como lugares de investimento.

Por outro lado, para Almirante (2013:10), a essência do conceito de "renascimento africano", que é "peça chave da agenda intelectual pós-Apartheid", é a conquista de melhor qualidade de vida para os africanos, a partir de projetos e planejamento próprio, "sem tutela". Desta maneira, o "renascimento africano" congregaria forças internas, crescente solidariedade internacional (interafricana) e elementos materiais, tais como o avanço da democracia, fortalecimento da União Africana, comprometimento dos líderes africanos com o desenvolvimento e exploração e agregação de valor aos recursos naturais. No mesmo sentido, para o autor, a ideia envolve aspectos culturais, históricos e políticos.

Outro elemento fundamental do "renascimento africano", como projeto de autonomia dos países africanos é a unidade política do continente, sublinhada por Anta Diop (*apud* ALMIRANTE, 2013:11). De acordo com ele: "a problemática do renascimento africano é estruturado a partir de uma identidade cultural existente em que o seu sucesso depende da unidade política entre os africanos" (ANTA DIOP *apud* ALMIRANTE, 2013:11). Assim, é necessário valorizar as construções genuinamente africanas (ALMIRANTE, 2013).

Também para Mbokolo (*apud* CALICH, 2013) o "renascimento africano" constitui-se como processo de construção nacional, um processo endógeno, atingido por meio de uma diplomacia pan-africana e mecanismos internos para resolver seus conflitos. De

outro modo, não como projeto, mas a partir dos resultados apresentados pelo "novo renascimento africano", o termo foi apropriado a nível internacional como sinal de novos tempos na África, a fim, sobretudo, de atrair investimentos para o continente.

O potencial da África, ainda a ser explorado, com custos baixos (enquanto em outras regiões como América Latina e Ásia eles tornam-se mais altos) e a atual melhora de índices econômicos e sociais, fazem do continente uma região atrativa para os investidores mundiais. Ademais, a grande população africana (10% do planeta), com projeção de maior crescimento nas próximas décadas, tem despertado o interesse como mercados consumidores em potencial e parceiros políticos importantes, sobretudo em foros multilaterais.

O chamado "novo renascimento africano", como período de bons resultados no continente, se deve, em parte, ao contexto e iniciativas internas e, em parte, ao contexto internacional. Para Saraiva (2012:77), o Sistema Internacional vê a emergência de uma "governança sincrética", que combina o poder das velhas potências com o poder dos BRICS e de novos atores, o que favoreceu os países africanos. Soma-se a isto, a busca e construção de autonomia decisória e parcerias mais horizontais com os velhos e novos parceiros, por parte das lideranças destes Estados. Podemos citar como exemplo o equilíbrio entre os investimentos externos em Moçambique, vindos dos países desenvolvidos e aqueles vindos das economias do Sul (SARAIVA, 2012: 71, 73)[1].

O desenvolvimento de Moçambique insere-se neste contexto, sendo apontado nos relatórios das agências internacionais como país que apresenta potencialidades econômicas únicas (IMF & BIRD *apud* SARAIVA, 2012:65-66). "Em 1998 foi considerada a economia que mais crescia na África [...] [e] ultrapassou, nos últimos anos, todas as metas estabelecidas pelas instituições financeiras internacionais", apesar de seguir exportador de produtos primários e dependente economicamente da África do Sul e de doações externas (SARAIVA, 2012:70).

De acordo com o documento "Moçambique: análise do clima de investimento", publicado pelo Banco Mundial (2009:2), Moçambique: "Alcança louvável estabilidade econômica, junto com uma prudente e estável continuidade da política económica, bem como de um uso coordenado e cada vez mais eficiente da considerável assistência internacional", fatores que contribuíram para um crescimento económico com média de 7,8 por cento, entre 1992 e 2006. Em 2013, o país apresentou crescimento econômico de 7%, impulsionado pelos setores de transportes, comunicações, serviços financeiros e extrativismo. Apresentou, no mesmo ano, fluxos de Investimento Externo Direto de US$ 5,9 mil milhões e aumento de reservas internacionais, que chegaram a USD 404 mi-

[1] O gráfico que ilustra este equilíbrio pode ser encontrado em SARAIVA, op cit., p.71.

lhões (Banco Mundial, 2014). A previsão do crescimento do PIB de Moçambique (7,2%) é superior à previsão de crescimento para a África Subsaariana (5,5%) (CARVALHO e COELHO,2011:5)[2].

Alguns apontam como fato crucial para o crescimento moçambicano a "Era Mandela" e a decisão da África do Sul em investir no país, neste período em que adotou-se uma estratégia de expansão de seu capitalismo (SARAIVA, 2012: 69). Todavia, o fim da guerra civil, em 1992, e as primeiras eleições democráticas no país, em 1994, com certeza foram essenciais para sua estabilização. Para Saraiva (SARAIVA, 2012:69) as elites moçambicanas, tiveram o mérito de reconstruir o Estado após a guerra, "(...) sem fragmentações fratricidas, sem pressão das diferenças étnicas, sem separatismos regionais nem banindo sublevações", o que contribui na formação de contatos internacionais e inibição de fatores de desestabilizações internas.

De acordo com Carvalho e Coelho (2011: 1) "[...] [O] rápido crescimento do país está ainda relacionado com sua reduzida base de partida, dado que Moçambique permanece um dos países mais pobres do mundo". Mesmo assim os indicadores sociais apresentam evolução desde o final de sua guerra civil. Exemplo disto é a redução real e representativa nos níveis de pobreza, com o índice de incidência de pobreza caindo de 69% em 1997 para 54% em 2003 (SARAIVA, 2012:70; Banco Mundial, 2009:2).

Ainda segundo o Banco Mundial (2009: 3), "A economia de Moçambique é pequena, relativamente aberta e integrada está estrategicamente posicionada como um canal para o comércio regional", o que, sem dúvidas, contribui para a atração de investimentos e incremento das relações comerciais. Representativo dessa capacidade de atração é a concentração do crescimento do país na última década nos chamados "megaprojetos", detidos por estrangeiros, com forte concentração de capital e orientados para a exportação (Banco Mundial, 2009). Deste modo, o aumento das exportações totais de Moçambique foi impulsionado pelo crescimento das exportações geradas pelos grandes projetos, que, sozinhas, aumentaram cerca de 27% em 2010, constituindo aproximadamente ¾ do total das exportações. Tendo isto, ressalta-se que a capacidade de atração de investimento externo e a exploração de recursos são consideradas determinantes para elevar o potencial de crescimento de uma economia (CARVALHO e COELHO, 2013:1,16).

[2] Outro ponto que tem chamado atenção é a redução continua da vulnerabilidade externa de Moçambique. Entre 2009 e 2010, houve redução do déficit da balança de pagamentos (de 7,44% para 5,66%) e na necessidade de financiamento externo, devido ao saldo extremamente positivo na balança de transferências correntes (6,87% em 2010) e na balança de capital (3,6% em 2010) (OCDE apud SARAIVA, 2012:71; CARVALHO e COELHO, 2011:15). Este ponto, porém, torna-se mais relevante domesticamente e não um atrativo externo, já que o país ganha poder de barganha diante dos investidores estrangeiros.

O impulso para o crescimento de Moçambique vem principalmente de investimentos estrangeiros nos setores de energia e recursos naturais. "O país tornou-se um destino de referência mundial para evoluções na indústria mineira e de gás natural". (Banco Mundial, 2014). Neste contexto, Saraiva (2012:70) afirma que as elites tem assumido uma postura pragmática, aceitando investimentos produtivos "de onde puderem vir". Com a descoberta de novas reservas de gás, o país, que já é o quarto produtor mundial de gás natural, pode tornar-se o possuidor da quarta maior reserva do produto no mundo. De acordo com a consultora francesa Strategico "a exploração deste recurso poderá tornar o país numa importante referência no sector energético nos próximos anos" (CARVALHO e COELHO, 2013:5).

O investimento externo representou em 2010 8,08% do PIB de Moçambique. Do total de crescimento 93% representaram o crescimento do setor extrativo, setor cuja produção aumentou 40,8% em volume no ano de 2012. O setor extrativo correspondeu a 1,7% da produção total interna no mesmo período (CARVALHO e COELHO, 2011:17). Já o setor de transportes e comunicações, segundo setor em crescimento no mesmo ano, aumentou sua produção em 10,4% e correspondeu a 12,3% do PIB. Tais dados são o reflexo do "boom" de crescimento do setor extrativo em relação aos demais, mesmo que ainda ocupe pequena parcela do PIB moçambicano.

Mesmo com o destaque conferido aos recursos no que diz respeito a atração de investimentos externos, os incentivos fiscais para grandes investimentos (como isenção de pagamento de IVA sobre bens de capital e impostos reduzidos sobre a atividade empresarial), proporcionados pelo governo de Moçambique, também servem como atrativo ao capital mundial. Outro atrativo para os investidores é a decisão do governo em criar sete zonas francas industriais (CARVALHO e COELHO, 2013:3, 5), como o Corredor de Desenvolvimento de Nacala, que conta com acesso rodoviário, suprimento de energia elétrica e ligação por ferrovia até o vizinho Malauí (ACIST, 2014:6)[3].

Apesar da melhora nos índices sociais e econômicos e do otimismo que ronda o "novo renascimento africano", não se deve esquecer de que este fenômeno não diz respeito ao continente africano como um todo. É um processo pelo qual passa uma pequena parte de países da África Subsaariana, no qual incluímos Moçambique. Ademais, existem muitas contradições e questionamentos sobre o modelo de desenvolvimento a ser seguido por estes países, já que, por vezes, os índices alcançados e o discurso do "re-

[3] Além dos recursos, melhora de índices econômicos e sociais e dos incentivos fiscais, Moçambique tem um grande potencial turístico, destacando-se as zonas propícias ao mergulho nos seus mais de 2 mil km de litoral, e os parques e reservas de animais no interior do país (ACIST, 2014:6). Este potencial, no entanto, parece não estar se traduzindo na atração externa de investimentos ou melhora na balança comercial e, por isso, não é tratado neste trabalho.

nascimento" são utilizados apenas para atrair a atenção dos investidores internacionais enquanto a maior parte da população permanece excluída do crescimento econômico do país em que vive.

No mesmo sentido, Bellucci (2006), economista africano e crítico do modelo de desenvolvimento que Moçambique tem adotado, afirma que em 2006 o Índice de Pobreza Humana de Moçambique ainda era o mais baixo da África Austral e que o país nunca "esteve tão dependente e com tanta miséria (BELLUCCI, 2006:130). Segundo o autor, boa parte do lucro com os megaprojetos vai para remessas de lucro ao exterior e para o pagamento de serviços da dívida aos credores internacionais, portanto, não impactam a renda nacional de maneira positiva. Além disto, as exportações de indústrias de mão de obra intensiva, para as quais Moçambique representa lugar propício (mão de obra barata e abundante, ambiente tributário favorável e localização geográfica), são indústrias com capital volátil, sensíveis a aumentos de salários, capazes de tirar parte da população da pobreza. Para ele, o atual crescimento econômico do país, beneficia apenas o capital internacional e uma pequena elite (BELLUCCI, 2006).

As agências internacionais, por sua vez, destacam que a infraestrutura física permanece importante constrangimento às atividades econômicas e há ainda desafios como a debilidade das estruturas de governança e os baixos índices sociais, porém, afirmam que Moçambique está no caminho certo para seu desenvolvimento (Banco Mundial, 2009:11-12).

Neste cenário, Moçambique procura usar seus bons resultados para melhor inserir-se na economia mundial, enquanto segue como um dos países do mundo que mais depende de ajuda internacional (CARVALHO e COELHO, 2011:10). Na busca de uma melhor inserção internacional, podem-se destacar os esforços diplomáticos do governo moçambicano narrados pela jornalista Amanda Rossi (2015), sobretudo na busca por atração de investimentos brasileiros no país.

Pelo exposto, compreende-se que a África (e Moçambique em particular) é lugar de interesse para aproximação diplomática, comercial e para investimentos por parte de outros países, bem como possui seus próprios interesses nestas relações. Assim, no capítulo seguinte, procurar-se-á mostrar os interesses e de que maneira o Brasil está atuando em Moçambique, com foco no período 2003-2013.

INTERESSES E ATUAÇÃO CONTEMPORÂNEA DO BRASIL EM MOÇAMBIQUE (2003-2013)

Durante os governos do presidente Luis Inácio Lula da Silva e o início do governo de Dilma Rouseff, o Brasil passou por um estreitamento das relações não só com Moçambique, mas com o continente africano como um todo. Como parte do foco do governo Lula no "Sul global", a partir do qual buscava, segundo França (2013:52) "aparente alinhamento para construir uma 'nova ordem mundial'", o interesse do Brasil pela África foi renovado, sendo estruturado em bases mais sólidas, como parte do objetivo maior de ampliar o perfil global do Brasil.

A Política Externa Brasileira (PEB) passa então por uma mudança de ênfase em certos temas e é utilizada para alçar o Brasil à condição de ator global com maior influência e protagonismo no cenário internacional. É o que pensam Tulio Vigevani e Gabriel Cepaluni (2007), que caracterizam a PEB dos governos "Lula" pelo termo "autonomia pela diversificação", através do qual se preservaria a autonomia do país e se buscaria diversificação de parcerias, num maior equilíbrio nas relações com o Norte e ênfase nas relações Sul-Sul. Para os autores (VIGEVANI e CEPALUNI, 2007:291), esta estratégia, adotada por Lula para a PEB, tem como pilares: contribuir para a busca de um maior equilíbrio internacional, fortalecer relações bilaterais e multilaterais para aumentar o peso do país nas negociações políticas e econômicas internacionais, adensar relações diplomáticas para aproveitar possibilidades de cooperação, evitar acordos que possam comprometer, a longo prazo, o desenvolvimento.

Vigevani e Cepaluni (2007) acreditam ainda que a política externa dos governos Lula reflete posições tradicionais do Partido dos Trabalhadores, acumuladas desde a sua formação, como a inclusão de temas sociais na agenda internacional. Assim, o pensamento destes autores ajuda a pensar a política africana do Brasil, pois nesta relação, o discurso de "dívida histórica" e de solidariedade com o povo africano aparecem com frequência.

Caracterização semelhante da política externa, bastante utilizada, é feita por Amado Cervo (2003), através dos paradigmas históricos da PEB. Tais paradigmas inserem o chamado Estado Logístico como parte das características da política externa do governo Lula. De acordo com Cervo, algumas das características do Estado logístico são: uma inserção internacional autônoma com interesses diversificados, a superação de assimetrias no cenário internacional e o dever do Estado em defender os interesses da sociedade. Neste sentido, assim como ocorre muitas vezes com as empresas brasileiras na África, no Estado Logístico o Estado dá apoio logístico aos empreendimentos, a fim de

robustecê-los em termos comparativos internacionais e cria meios de poder para fazer valer vantagens de natureza intangível (tecnologia, capacidade empresarial, etc.). Tais características fazem com que a reaproximação do Brasil com a África esteja inserida neste paradigma.

A justificativa brasileira para a reaproximação com os países africanos como um todo, após um período de relações mornas nos anos 1980 e 1990, vem de um melhor entendimento da importância da África para a estratégia de inserção internacional do país e do "novo renascimento da África" que trás nova visibilidade para o continente no cenário internacional. As pesquisas brasileiras com foco na relação Brasil-África destacam diversos interesses que poderiam ter motivado esta estratégia de reaproximação. Para o Banco Mundial e o Ipea (2011:3) e, de maneira semelhante, para Berndt (2011:37) o interesse pela África inclui tanto ambição geopolítica como interesses econômicos. França (2013:60) relembra que o estreitamento de relações com a África foi um compromisso de campanha de Lula com a população afro-descendente e que, contudo, a aproximação com a África "(...) só pode ser compreendida quando se pensa nas estratégias políticas e econômicas de expansão do capital brasileiro". Já Visentini (2009:10) coloca duas hipóteses: discurso político (diplomacia de prestígio) e interesses econômicos (*soft imperialism*) ou associação de duas periferias em busca de desenvolvimento (solidariedade do sul).

Neste contexto, aparecem dois discursos de solidariedade com a África: o dos laços culturais e históricos e o das afinidades étnicas e culturais com os países de língua portuguesa (Ipea e Banco Mundial, 2011:29). Estes, diferenciam o Brasil, sobretudo, de China e Rússia, e são somados a desafios comuns enfrentados pelo Brasil e a maioria dos países africanos, como pobreza rural, cidades sem planejamento, condições climáticas, concentração da economia na exploração de recursos naturais e questões como infraestrutura, reforma agrária, justiça e distribuição de renda (VIEITAS e ABOIM, 2013:33).

Na posição comum de país em desenvolvimento, o Brasil aparece como modelo de crescimento econômico, estabilidade e sistema democrático de governo, redução da pobreza, queda do desemprego, política ambiental e ênfase crescente nas questões de direitos humanos e igualdade racial. A mensagem de Lula de que o Brasil deveria ser visto como parceiro de confiança provocou aumento do interesse em aprender com as experiências de sucesso do Brasil (FRANÇA, 2013:54, 65) e assim, desde 2005 os projetos de desenvolvimento brasileiros tem sido parte essencial da estratégia dos países africanos (STUENKEL, 2013:31).

Durante o governo Lula foi criado um departamento específico para a África no Ministério das Relações Exteriores do Brasil (Departamento da África) e houve um significa-

tivo aumento das embaixadas nos países africanos, tornando o Brasil é o sétimo país do mundo com mais embaixadas na África (Ipea e Banco Mundial, 2011:44-45). Entre 2003 e 2013, houve ainda aumento da participação brasileira em comitês conjuntos, fóruns e reuniões ministeriais com países da África, com os quais sustenta um discurso conjunto de crítica às assimetrias mundiais e pedido de fim dos subsídios agrícolas e barreiras protecionistas do norte (FRANÇA, 2013:66). Apoiadores de Lula sustentam que o país está se tornando um advogado dos interesses africanos no sistema internacional, mas isto se torna controverso, pois com frequência os interesses do Brasil divergem dos interesses destes (STUENKEL, 2013:31).

A cooperação técnica é uma das ferramentas de aproximação diplomática e promoção internacional do país (BERNDT, 2009:36) e pode ser vista como uma expressão do poder do Brasil (VAZ e INOUE, 2007:9). Esta ferramenta se encaixa em um instrumento mais amplo, a ajuda internacional/cooperação para o desenvolvimento (CPD), que o Brasil define como uma "parceria para o desenvolvimento", enfatizando esforços e benefícios mútuos/compartilhados (VAZ e INOUE, 2007:9). Neste sentido, a CPD brasileira orienta-se por um conjunto de princípios: diplomacia solidária, atenção as demandas dos países em desenvolvimento, evitar condicionalidades diretas e transferências diretas de dinheiro, abordagem abrangente e participação ampla, que estão em linha com sua constituição e sua política externa tradicional (Ipea e Banco Mundial, 2011:38-39). Dito alinhamento com a constituição, no caso da CPD com a África, para França (2013:59-60) diz respeito, sobretudo, aos princípios de "diplomacia solidária" e "não-indiferença". Por fim, Esteves *et al* (2012) acrescentam como princípios da CPD brasileira: transferência de conhecimento, capacitação de recursos humanos, consideração de particularidade de cada país e alocação e emprego de mão de obra local.

Em sua cooperação internacional o Brasil quer ser visto como "parceiro de confiança" e seu diferencial é a concentração em pequeno número de projetos e desenvolvimento em ritmo lento, mas certo. Assim, o Brasil prefere a assistência técnica, projetos de cooperação e outros instrumentos, em linha com o princípio de evitar transferências diretas de dinheiro. As principais agências parceiras do Brasil neste tipo de CPD são a EMBRAPA, a Fiocruz, Ministério da Saúde e SENAI (Ipea e Banco Mundial, 2011:36, 40, 105). Outra característica da CPD brasileira é a ênfase na cooperação multilateral (MILANI e CARVALHO, 2013:19).

Como um dos maiores doadores do Programa Mundial de Alimentos da ONU desde 2011, o governo brasileiro procura aplicar no exterior as políticas sociais domésticas que tem contribuído para a redução da pobreza internamente. No período em questão a

África tornou-se a região que recebeu maior valor em projetos de cooperação do Brasil. Em 2010, foram 60% do total (Ipea e Banco Mundial, 2011:45). A maior parte dos recursos vai para os Países Africanos de Língua Portuguesa (PALOP) e em muitos casos os projetos são executados em estreita colaboração com a Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP). Isso acontece porque, como parte da reaproximação com a África e do engajamento da política externa brasileira na diversificação de parcerias a CPLP aparece, junto com o MERCOSUL, como uma das prioridades do governo Lula, o que não teve mudanças significativas no governo Dilma (FRANÇA, 2013:67).

Nesse sentido: "A forte prevalência dos países de língua portuguesa reflete uma diretriz *ex ante* da ABC, mas ao mesmo tempo é muito reforçada pela facilidade linguística para formular e implantar projetos conjuntos e também pelas próprias viagens presidenciais" (BERNDT, 2009:54). A importância das viagens presidenciais fica clara no livro "Moçambique: o Brasil é aqui" (2015) no qual a jornalista Amanda Rossi apresenta o ativismo, não só do presidente Lula e de Celso Amorim, mas também de presidentes moçambicanos, como Joaquim Chissano, nas relações Brasil-Moçambique, como já exposto na seção anterior.

Os PALOP são a "porta de entrada para o continente africano" (BERNDT, 2009:55) e os esforços de cooperação direcionados a eles são os únicos que possuem um orçamento específico dentro da ABC (US$3,25milhões para 2007, do total de US$17,5 milhões para toda a cooperação internacional do Brasil). A cooperação com os PALOP tem como focos a educação profissional, a saúde e a educação. Dentre estes, podemos citar diversos exemplos, tais como a ajuda no estabelecimento de um fundo dentro da CPLP para promoção da língua portuguesa na África e no Timor Leste e a realização da 2ª Conferência de Intelectuais da África e da Diáspora, em 2006 (VAZ e INOUE, 2007:7, 15; STUENKEL, 2013:32; FRANÇA, 2013: 61).

Em Moçambique, o Brasil construiu um laboratório para produção de genéricos em parceria com a FIOCRUZ, que é o maior projeto de cooperação para o desenvolvimento, em volume de recursos, executado pelo Brasil, no valor de US$23 milhões. Foi em Moçambique que a FIOCRUZ abriu seu primeiro escritório internacional em 2008. Na área agrícola, a EMBRAPA colabora com o governo moçambicano em três programas de cooperação técnica: Plataforma (inovação agrária, em parceria com o Instituto de investigação agrária de Moçambique e a agência dos EUA para o desenvolvimento internacional), ProSavana (desenvolvimento agrícola no corredor de Nacala) e ProAlimentos (apoio técnico em nutrição e segurança alimentar). Já na área de capacitação profissional, há um centro de ensino profissionalizante do SENAI em Moçambique, que presta apoio de

capacitação técnica local e também às empresas brasileiras atuantes localmente, como à Vale. Outras áreas (ou projetos) brasileiras de cooperação, voltadas ou que abarcam Moçambique são: cooperação na área de biocombustíveis com Angola e Moçambique, projetos na educação superior como a Universidade aberta de Moçambique, a Unilab (Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-brasileira, no Ceará), o PEC-G e PEC-PG; e, na área de esportes, o exemplo é um projeto de incentivo a prática do futebol (Ipea e Banco Mundial, 2011: 65-66; VIEITAS e ABOIM, 2013:31).

Também o setor privado recebeu forte apoio para atuar na África, através de financiamento público, missões de comércio e investimento (Ipea e Banco Mundial, 2011:105). Neste sentido, o BNDES possui carteiras de crédito para investimentos no exterior, como o Proex e suas modalidades e para as pequenas e médias empresas, a Apex-Brasil promove feiras internacionais. Nas palavras de Vilas-Bôas, "[n]o governo Lula, a instalação de empresas brasileiras teve um papel importante nas relações com a África, pois foram vistas como instrumentos para fortalecer os laços com os países do continente, sendo favorecidas pela política diplomática presidencial."(*apud* FRANÇA, 2013:77). A partir de Rossi (2015) podemos ver, por exemplo, os esforços governamentais na concessão da exploração de carvão em Moatize à Vale.

Entre 2000 e 2010 a África aumentou sua participação nos fluxos de comércio brasileiros, de 3,83% para 5,32%, a África Subsaariana sozinha corresponde a 3,18%. No aspecto comercial, os PALOP não possuem destaque nas relações com o Brasil (Ipea e Banco Mundial, 2011:93, 100), porém em 2012 o comércio entre Brasil e Moçambique ascendeu a US$146 milhões [4]. O aumento do comércio em si pode não ser caracterizado como política externa, porém, quando analisado em um contexto geral, de estratégia de aproximação do governo brasileiro com Moçambique e, considerados os esforços de apoio do governo para que suas empresas investissem e promovessem trocas comerciais com países africanos, podem-se estabelecer relações entre a PEB e o aumento do comércio com Moçambique.

Segundo Vilas-Bôas (*apud* FRANÇA, 2013:78), "as empresas brasileiras estão presentes em vinte e dois países do continente, sendo os setores mais consolidados os de mineração e construção civil, e o setor das pequenas e médias empresas e das franquias aquele com os maiores potenciais para o futuro". Em Moçambique as empresas brasileiras tem se concentrado na exploração de petróleo e gás, construção civil, mineração e agroindústria (P&D) (VIEITAS e ABOIM, 2013:30).

[4] Câmara de Comércio Brasil-Moçambique. Comércio entre Moçambique e Brasil ascendeu a 146 milhões de dólares em 2012. Disponível em:<http://www.ccbmz.com/CCBM/Noticias/Entradas/2013/2/4_Comercio_entre_Mocambique_e_o_Brasil_ascendeu_a_146_milhoes_de_dolares_em_2012.html>. Acesso em: 10/03/2013.

O Brasil possui de modo geral, iniciativas privadas, em um modelo não coordenado, condicionado por considerações de risco comercial e risco soberano, ainda que com apoio do BNDES e do governo. Elas recebem ainda incentivo para desenvolver projetos de qualificação de mão de obra e para construção de escolas, habitações, hospitais e postos de saúde para os trabalhadores. As empresas brasileiras na África concentram-se na utilização de mão de obra local, o que tem gerado "externalidades positivas para as comunidades desses países". A brasileira Odebrecht é hoje o maior empregador privado em Angola e nas operações da Vale em Moçambique a maioria dos empregados são locais (Ipea e Banco Mundial, 2011; VIEITAS e ABOIM, 2013:23; STUENKEL, 2013:36)

O Brasil tem tido um papel de destaque como investidor em Moçambique. Segundo estudo da KPMG. Em 2010 o Brasil representou 42,5% dos investimentos recebidos pelo país, sendo, portanto, seu maior investidor. Em 2012, o Brasil repetiu a marca, representando 25% do total investido em Moçambique (VIEITAS e ABOIM, 2013:29; CARVALHO e COELHO, 2011:18; CARVALHO e COELHO, 2013:6).

As dificuldades institucionais e logísticas resultam na concentração do investimento brasileiro em grandes empresas, principalmente a Petrobrás, grandes construtoras e a mineradora Vale (VIEITAS e ABOIM, 2013: 22). As grandes empresas estão lá desde a década de 1980 e pequenas e médias só recentemente, com importante papel dos bancos de desenvolvimento nesta ida (Ipea e Banco Mundial, 2011:85).

No PALOP da África Austral, as pequenas e médias empresas brasileiras estão presentes por meio de usinas de açúcar (Ipea e Banco Mundial, 2011:92), talvez impulsionadas pela produção de biocombustível. Em dezembro de 2011, a Petrobras Biocombustível e a Guarani assinaram com a estatal Petróleos de Moçambique (Petromoc) um protocolo de intenções para produzir e comercializar etanol feito a partir de melaço, um subproduto do açúcar (VIEITAS e ABOIM, 2013:30).

O projeto mais importante para o Brasil em Moçambique recentemente parece ser a concessão da reserva de carvão de Moatize, conseguida pela Vale, e que previa investimentos de USD2 bilhões até 2014. A empresa adquiriu ainda 51% da Sociedade de Desenvolvimento do Corredor do Norte S.A., com o objetivo de expandir o corredor ferroviário de Nacala (que servirá para escoamento do carvão de Moatize até o Malaui). Não só pela magnitude e repercussão do projeto, Moatize também agrega outras empresas brasileiras que já estão em Moçambique, para obras no projeto e que estão relacionadas a ele. São estas: Odebrecht, Andrade Gutierrez, Camargo Correa, Diagonal consultoria.

Outras empresas brasileiras presentes no país são: Galvão Engenharia, OAS, Eletrobrás (VIEITAS e ABOIM, 2013:30-31; STUENKEL, 2013:35). Pela demanda de cooperação internacional, a Caixa Econômica Federal tem presença em Angola e Moçambique, com projetos de habitação (Ipea e Banco Mundial,2011:85). A facilidade do idioma comum fazem de Angola e Moçambique países onde o Brasil mais possui negócios na África, além da África do Sul, devido a seu desenvolvimento (VIEITAS e ABOIM, 2013:20). Porém, esta estratégia pode ser, ao mesmo tempo, a maior fraqueza brasileira, pois, assim não há necessidade de adaptação a outros países. (STUENKEL, 2013:34).

A estratégia e a atuação do Brasil para a África durante os governos Lula consistiram, pelo observado, no estreitamento de relações diplomáticas, apoio a empresas para o aumento dos fluxos comerciais e de investimento (consequência também do estreitamento diplomático), maior participação em foros e outras instâncias de diálogo multilateral que envolve países africanos (e aliança com estes em foros de participação já ativa, como no sistema ONU) e prioridade à África em termos de CPD. Segundo Visentini (2009:11), o "Brasil pode ser um parceiro importante para o continente africano se puder superar alguns obstáculos internos políticos, econômicos e sociais", já que "precisa de parceiros mais fortes no caminho para construir uma nova ordem mundial multipolar e multilateral".

Nas relações Brasil-África, a diplomacia de prestigio é importante para ambos os lados, porque alianças bilaterais e ações comuns multilaterais são vitais para dar um *upgrade* nas capacidades internacionais dos países africanos. Não só para balancear desafios e oportunidades da assimetria das relações com Europa e América do Norte, mas também com as novas Índia e China, o que é uma pré-condição para o desenvolvimento social e econômico africano (VISENTINI, 2009:11). Para Saraiva (2012:103), que junto com Visentini é um dos entusiastas das relações do Brasil com os países africanos, "(...) o consenso cresce no sentido de que as decisões brasileiras de agir na África se conformam aos interesses nacionais, especialmente no campo empresarial e estratégico, e aos valores de solidariedade"; ainda para ele: "A nova África coincidiu com o Brasil global" (SARAIVA, 2012:125).

Cabe ressaltar, no entanto, que mesmo respondendo a interesses tanto de Brasil quanto de Moçambique, por vezes o fruto destas relações é criticado por atingir apenas interesses da elite moçambicana, principalmente no que diz respeito a atuação de empresas brasileiras no país e a projetos como ProSavana[5]. É o que mostra a narrativa de Amanda Rossi (2015), ao mostrar a visão de camponeses em Moçambique, que foram

[5] Segundo Amanda Rossi (2015) o ProSavana é o primeiro projeto brasileiro que mistura cooperação e interesses econômicos, pois pretende beneficiar tanto pequenos camponeses quanto o agronegócio.

retirados de suas terras devido ao trabalho da Vale ou que tem medo de serem forçados a sair de suas terras por causa da implementação do ProSavana, por exemplo. E também os trabalhos de Castel-Branco (2008) e Bellucci (2006), ao abordarem o baixo reflexo positivo dos megaprojetos na vida da população do país. Ainda, para Castel-Branco (2008) a elite moçambicana (sua burguesia nacional capitalista e membros do governo) tem interesse nos megaprojetos porque participam deles como acionistas, através de suas empresas. Neste sentido, para Hanlon e Mosse (2010) três prioridades conflitam na formação dos interesses nacionais moçambicanos: nacionalismo e desenvolvimento, classes e auto-interesse e a pressão internacional. Pelo exposto, o nacionalismo e desenvolvimento parecem estar ficando em segundo plano.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Segundo Hurrell (2006 *apud* COOPER e FLEMES, 2013: 946) China e Brasil e Índia tem expandido suas economias, possuem alto grau de poder político e potencial militar e capacidade de cumprir um papel influente na política global. Ademais, diante do mesmo cenário, de acordo com Visentini (2009:1), os mesmos três são os novos principais atores da política internacional na África[6]. Deste modo, os BRICS e outros países emergentes cumprem papel importante no crescimento da África, "contribuindo para o desenvolvimento e a prosperidade do continente" (Ipea e o Banco Mundial, 2011:13, 16, 18). No que diz respeito a Cooperação Sul-Sul[7] aparecem como "opção atraente", uma nova dimensão dos sistemas internacional, econômico, comercial e financeiro, sobre os quais os países africanos podem efetivamente exercer influência e opção de aumento do poder de barganha.

Dos anos 1950 até o final da década de 1990, as relações dos países do Sul com a África eram voltadas para as questões políticas, porém, a partir daí, com a reaproximação dos países emergentes com os africanos, no contexto do "novo renascimento" a ênfase deslocou-se para os interesses econômicos (Ipea a Banco Mundial, 2011). Deste modo, ao

[6] Pertencem ainda ao grupo BRIC (Brasil, Rússia, Índia e China), que reúne os chamados "países emergentes", sigla criada por Jim O'Neil, do banco Goldman Sachs e que se traduziu em uma coalizão, através de suas cúpulas e tomada conjunta de posições. O BRIC tem ganhado destaque, sobretudo como contrapeso ao poder dos EUA e da Europa, reunindo países com grande PIB, que representam maior parte da população do mundo. Mais recentemente, a África do Sul foi incluída no grupo.

[7] A cooperação Sul-Sul (CSS), pode ser utilizada como sinônimo de cooperação para o desenvolvimento entre os países do chamado "Sul", diferenciando-se da tradicional cooperação "Norte-Sul". De acordo com a UNCTAD (apud MILANI e CARVALHO, 2013:17), a CSS inclui: "o processo, as instituições e os arranjos concebidos com vistas a promover cooperação política, econômica e técnica entre países em desenvolvimento na busca de objetivos comuns de desenvolvimento". Da década de 1950 até o início do século XXI, foram institucionalizados foram institucionalizados ao menos três princípios para a CSS: não intervenção e não interferência; horizontalidade e beneficio mútuo; orientação pela demanda dos parceiros. Tanto Brasil quanto China possuem um escopo extra-regional de CSS (ESTEVES et al, 2012:58).

longo da última década os investimentos estrangeiros dos BRICS para a África, adquiriram relevância, principalmente por parte de China, Brasil e Rússia nos setores de petróleo, gás, energia, mineração e construção e telecomunicações (ESTEVES *et al*, 2012: 79). Segundo o Ipea e o Banco Mundial (2011:106), "existe a noção clara de que a África é um 'campo de batalha', onde as companhias brasileiras de mineração e construção civil competem com seus equivalentes chineses por mercados e recursos". No entanto, de acordo com Oliver Stuenkel (2013:35), enquanto a presença brasileira na África ainda é muito menor do que a chinesa, evidências indicam que os brasileiros são melhor vistos ao redor da África.

No mesmo sentido, segundo Berndt (2009: 55) o Brasil age de forma compatível com motivações humanitárias, é conhecido por seu discurso de "solidariedade do sul" e inclusão de temas sociais na PEB, diante do qual transparecem menos os interesses econômicos e mais interesses de cooperar para o desenvolvimento e aumentar sua projeção internacional.

A partir do exposto, observa-se que, no período em questão, o Brasil adotou uma estratégia de aumento de projeção e de poder no cenário internacional, utilizando como uma das ferramentas, o estreitamento de relações ao redor do mundo, sejam elas diplomáticas, comerciais, de investimento ou de cooperação para o desenvolvimento. No mesmo sentido, o governo brasileiro utiliza-se também do discurso de busca de um mundo mais multipolar e busca agir como líder dos países em desenvolvimento.

Neste contexto, coincidem a estratégia brasileira da "autonomia pela diversificação" e o "novo renascimento africano" e percebe-se que a reaproximação do Brasil com os países africanos faz parte de um contexto mais amplo, de crescente relevância dos países emergentes, sobretudo dos BRICS, no cenário internacional. A partir deste contexto, o "novo renascimento africano" contribui para que Brasil veja Moçambique como lugar atrativo para incentivar investimentos e comércio de suas empresas, devido a sua estabilidade política e econômica e a melhora de índices sociais e econômicos percebidos no período em questão.

Ademais, a estratégia de "autonomia pela diversificação", evidenciada no estreitamento de relações com a África, permitiu ao Brasil ao mesmo tempo, manter uma política de barganha e maior autonomia diante dos países do chamado "Norte" e legitimar políticas internas de cunho social, através de projetos de cooperação internacional para o desenvolvimento. Dentro desta estratégia do Brasil, os PALOP aparecem como um de seus focos. Além de ser um dos PALOP, Moçambique também é visto como ponto localizado estrategicamente na região, rico em recursos, com grande potencial de crescimento ainda inexplorado e ávido por investimentos.

Ao considerar a atratividade de Moçambique e a estratégia brasileira de política externa durante o período, alguns dos interesses do governo brasileiro que parecem estar expressos em suas relações com Moçambique são: o desejo de exportação de um modelo de desenvolvimento (como forma de legitimação de projetos internos), acesso a mercados, busca de apoio em foros multilaterais (na construção de uma coalizão do sul), desejo por aumentar seu prestígio e poder de barganha na política internacional e expansão de capital.

Em relação as ações desenvolvidas em outros países da África Subsaariana, Moçambique aparece como parceiro central do Brasil na recepção de investimentos e cooperação internacional, sendo o receptor de boa parte da cooperação brasileira para toda a África. O país também foi destino de diversas visitas diplomáticas (presidenciais e ministeriais) e local onde o Brasil posicionou-se no período (em 2010 e 2012) como o principal investidor externo. Assim, a presente investigação mostra serem os aspectos mais relevantes para os interesses estratégicos do Brasil em Moçambique a aproximação diplomática, a cooperação para o desenvolvimento e o incentivo aos investimentos.

Algumas das justificativas para a reaproximação Brasil-Moçambique giram em torno de serem países de língua portuguesa, fazerem parte da CPLP e por Moçambique ser um dos que mais depende de ajuda internacional no mundo (portanto, um dos que mais recebe).

Ainda em comparação com as relações do Brasil com os demais países da África Subsaariana, não se observaram, na relação Brasil-Moçambique neste período, ações que se distanciassem, em forma, daquelas empreendidas nas relações com outros países africanos. Vale ressaltar que, de nenhuma maneira isto prejudica a importância de Moçambique como país estratégico para o Brasil, apenas demonstra certo padrão na estratégia e ações adotadas na política africana do Brasil, embora alguns países, como Moçambique, ganhem destaque.

Diante do exposto, em suas relações com Moçambique o Brasil apresenta características de uma política externa, sobretudo, de solidariedade e busca de prestígio. No que diz respeito à solidariedade, esta é permeada pela adoção de temas sociais em sua agenda de política externa e pela busca da consolidação de uma "coalizão do sul", durante os governos "Lula". Da mesma maneira, o Brasil parece ser visto pelos moçambicanos com bons olhos, como país de história comum e que tem superado desafios que tem em comum com o país da África Austral, além de utilizar prioritariamente mão-de-obra local.

As relações entre o Brasil e os Estados africanos passaram, entre 2003 e 2013 por um grande estreitamento. Do mesmo modo se estreitaram as relações de outros países

emergentes com os países africanos. Apesar disto, dois principais questionamentos tem sido feitos sobre estas relações: o primeiro diz respeito ao possível posicionamento de "*soft imperialism*" que estaria sendo levado a cabo pelo Brasil em relação aos países africanos, o segundo implica saber se o Brasil será capaz de fortalecer sua posição na região ao mesmo tempo em que mantém sua economia em crescimento, afim de não perder a influência conquistada durante os governos "Lula". Tais questionamentos não pretendem aqui serem esgotados, porém podem servir como agenda a pesquisas futuras, considerando, principalmente os contextos de críticas a diversos projetos brasileiros na África (tanto do governo quanto de empresas privadas) e de crise política e econômica no cenário doméstico brasileiro.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMIRANTE, Silvio. (2013) **Por um renascimento moçambicano.** In: http://www.academia.edu/11679902/Por_um_Renascimento_Mo%C3%A7ambicano._S%C3%ADlvio_Almirante.2013. (acesso em 06 de setembro de 2015).

ACIOLY, Luciana, LIMA, Luis Afonso F. e RIBEIRO, Elton. (2011) **Internacionalização de empresas: experiências internacionais selecionadas**. Brasília: Ipea.

ASSOCIAÇÃO EMPRESARIAL DE COMUNICAÇÕES DE PORTUGAL (ACIST). **Análise de mercado de Moçambique**. In: http://www.acist.pt/publicacoes/estudos/dados_sobre_mocambique_vopen.pdf. (acesso em 24 de julho de 2014).

BANCO MUNDIAL E IPEA. **Ponte sobre o Atlântico Brasil e África Subsaariana: parceria Sul-Sul para o crescimento**. In: http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=12637. (acesso em 14 de outubro de 2013).

BANCO MUNDIAL. **Moçambique: análise do Clima de Investimento (Outubro 2009).** In:http://siteresources.worldbank.org/INTMOZAMBIQUE/Resources/ICAsummarypt.pdf. (acesso em 24 de julho de 2014).

BELLUCCI, Beluce. (2006). **Tudo ou nada: a aposta do capital em Moçambique.** XXII Assembleia Geral Ordinária da CLACSO, IV Conferência Latino-americana e Caribenha de Ciências Sociais, 20 a 25 de agosto de 2006, Rio de Janeiro. In: http://biblioteca.clacso.edu.ar/ar/libros/sursur/lechES/08bellu.pdf. (acesso em 06 de setembro de 2015).

BERNDT, Priscila Pimont (2009). **A cooperação técnica internacional como instrumento da política externa brasileira: o Brasil como doador junto aos países africanos**. Monografia de conclusão do curso de graduação Relações Internacionais, Universidade Federal do Rio Grande do Sul. In: http://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/21484/000736660.pdf?sequence=1. (acesso em 23 de novembro de 2013).

CALICH, Ana Paula de M. (2013) **A inserção da África no Sistema Internacional: assimetrias e novas possibilidades.** Seminário brasileiro de Estudos Estratégicos Internacionais. Porto Alegre. In: http://www.sebreei.eventos.dype.com.br/resources/anais/21/1371479329_ARQUIVO_CALICH,AnaPaula.AinsercaodaAfricanosistemainternacional.pdf. (acesso em 06de setembro de 2015).

Câmara de Comércio Brasil-Moçambique. **Comércio entre Moçambique e Brasil ascendeu a 146 milhões de dólares em 2012**. In: http://www.ccbmz.com/CCBM/Noticias/Entradas/2013/2/4_Comercio_entre_Mocambique_e_o_Brasil_ascendeu_a_146_milhoes_de_dolares_em_2012.html. (acesso em 10 de março de 2013).

CARVALHO, Paula e COELHO, Nuno André (BPI investimentos). **Moçambique (julho 2011)**.In: http://www.bpiinvestimentos.pt/Research/research.asp?opc=11. (acesso em 29 de junho de 2014).

CARVALHO, Paula e COELHO, Nuno André (BPI investimentos). **Moçambique (junho 2013)**.In: http://www.bpiinvestimentos.pt/Research/research.asp?opc=11. (acesso em 29 de junho de 2014).

CASTEL-BRANCO, Carlos Nuno (2008). **Os Mega Projectos em Moçambique: que contributo para a Economia Nacional?** Apresentação no Fórum da Sociedade Civil sobre Indústria Extractiva, Maputo. In: http://www.iese.ac.mz/lib/noticias/Mega_Projectos_ForumITIE.pdf. (acesso em 06 de setembro de 2015).

CERVO, Amado Luiz. (2003) Política exterior e relações internacionais do Brasil: enfoque paradigmático. **Rev. bras. polít. int**., Brasília , v. 46, n. 2. In: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292003000200001&lng=en&nrm=iso. (acesso em 22 de outubro de 2014).

COOPER, Andrew; FLEMES, Daniel. (2013). Foreign Policy Strategies of Emerging Powers in a Multipolar World: an introductory review. **Third World Quarte***rly,* 34:6. In: http://dx.doi.org/10.1080/01436597.2013.802501. (acesso em 10 de outubro de 2014).

DIOP, Dialo. **O pensamento de Cheikh Anta Diop e as independências africanas**. In: http://pambazuka.org/pt/category/features/62675. (acesso em 07 de setembro de 2014).

DOPCKE, Wolfgang. (2002). Há salvação para a África? Thabo Mbeki e seu New Partnership for African development. **Rev. bras. polít. int.**, Brasília , v. 45, n. 1. In: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292002000100006&lng=en&nrm=iso.(acesso em 07 de setembro de2014).

ESTEVES, Paulo Luiz M. L. *et al*. (2012). Cooperação Sino-Africana: tendências e impactos para a Ajuda Oficial ao Desenvolvimento. *In:* **Economia, parlamentos, desenvolvimento e migrações**: as novas dinâmicas bilaterais entre Brasil e Europa. Rio de Janeiro : Konrad-Adenauer-Stiftung. In: http://bricspolicycenter.org/homolog/Job/Interna/152. (acesso em 24 de setembro de 2013).

FRANÇA, Julia Monteath de. (2013) **Diplomacia, economia e refúgio: faces da relação Brasil-África no inicio do século XXI**. Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Economia Política Internacional, Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro. In: http://www.ie.ufrj.br/images/pos-graducao/ppge/Julia_Monteath_de_Frana_Dessertao.pdf. (acesso em 31 de maio de 2014).

FREIRE, Maria Raquel. (2012) **Repensar política externa: uma perspectiva pós-positivista. O caso da Federação Russa**. Universidade de Coimbra.In: https://estudogeral.sib.uc.pt/bitstream/10316/21520/1/Repensar%20pol%C3%ADtica%20externa%20uma%20perspetiva%20p%C3%B3s-positivista.pdf. (acesso em 06 de novembro de 2014).

GRUZINSKI, Serge. (2003). O historiador, o macaco e a centaura: a "história cultural" no novo milênio. **Estudos Avançados.** 17 (49). In: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142003000300020. (acesso em 06 de novembro de 2014).

HANLON, Joseph e MOSSE, Marcelo (2010). **Mozambique's Elite – Finding its Way in a Globalized World and Returning to Old Development Models.** Working paper No. 2010/105 (United Nations University – World Institute for Development Economics Research). In: http://www.wider.unu.edu/publications/working-papers/2010/en_GB/wp2010-105/. (acesso em 06 de setembro de 2015).

MILANI, Carlos e CARVALHO, Tássia. (2013) Cooperação Sul-Sul e Política Externa: Brasil e China no continente africano. **Estudos Internacionais.** 1(1): 11-35.

PECEQUILO, Cristina Soreanu. (2004) **Introdução às relações internacionais: temas, atores e visões.** Petrópolis, RJ: Vozes. Cap. 3 p.111-170.

ROSSI, Amanda. (2015) **Moçambique, o Brasil é aqui.** Rio de Janeiro: Record.

VAZ, Alcides Costa; INOUE, Cristina Yumie A.. (2007) **Emerging Donors in International Development Assistance: The Brazil Case**. Relatório de pesquisa, Partnership & Business Development Division (PBDD), International Development Research Centre (IDRC). In:http://www.idrc.ca/EN/Documents/Case-of-Brazil.pdf. (acesso em 23 de novembro de 2013).

VIEITAS, Deborah; ABOIM, Isabel.(2013) África: oportunidades para empresas brasileiras. Revista **Brasileira de Comércio Exterior**, n.116. In:http://www.bcgbrasil.com.br/Imprensa/Documents/Africa%20-%20oportunidades%20para%20empresas%20brasileiras%20_Revista%20Brasileira%20de%20Comercio%20Exterior.pdf. (acesso em 22 de outubro de 2014).

VIGEVANI, Túlio; CEPALUNI, Gabriel. (2007). A Política Externa de Lula da Silva: a estratégia da Autonomia pela Diversificação. **Contexto Internacional**. Rio de Janeiro, 29(2). In: http://www.academia.edu/170535/A_Pol%C3%ADtica_Externa_de_Lula_da_Silva>. (acesso em 22 de novembro de 2014).

VISENTINI, Paulo Fagundes. **South-South Cooperation, prestige diplomacy or "soft imperialism"? Lula's governament Brazil-Africa relations**. In:http://sumario-periodicos.espm.br/index.php/seculo21/article/viewFile/1706/31. (acesso em 23 de novembro de 2013).

SARAIVA, José Flávio Sombra. (2012). **África parceira do Brasil atlântico: Relações internacionais do Brasil e da África no início do século XXI**. Belo Horizonte, MG: Fino Traço.

STUENKEL, Oliver. **Brazil in Africa: Bridging the Atlantic?** (International Reports, Publications, Konrad-Adenauer-Stiftung). In:http://www.kas.de/wf/doc/kas_33516-544-2-30.pdf?130218102618.(acesso em 31 de agosto de 2014).

MONÇÕES
Revista de Relações Internacionais da UFGD
ISSN 2316-8323

RESENHA DO LIVRO : RESOURCE WARS: THE NEW LANDSCAPE OF GLOBAL CONFLICT

Carlos Crespo
Doutorando em Ciência Política (UFPE)

Publicado em 2001, o livro "Resource Wars: The New Landscape of Global Conflict", alvo desta resenha, foi escrito por Michael T. Klare, atualmente professor de Estudos de Segurança e Paz Mundial na Hampshire College (Amherst, Massachusetts, EUA). Além disso, o autor é diretor de cinco programas na mesma universidade sobre segurança e paz, bem como tem diversas obras publicadas relacionadas à mudança da natureza da guerra, tais como: "Blood and Oil: The Dangers and Consequences of America's Growing Dependency on Imported Petroleum (American Empire Project)" e "The Race for What's Left: The Global Scramble for the World's Last Resources". Todos sem tradução para o português.

Ao longo de 290 páginas, subdivididas em nove capítulos e apêndices, o autor nos remete as mudanças estratégias dos Estados no que se refere a políticas de segurança e controle de recursos naturais estratégicos. De mudanças dos parâmetros da segurança global a exemplos de cenários de conflitos que atravessam todos os continentes, o leitor é levado a analisar como, especialmente a partir do início do século XX, os Estados começaram a focar e conflitar por possessões estratégicas, cada qual com as suas peculiaridades e necessidades.

A ideia central do livro, apresentada no já no título do Capítulo 1 (Riqueza, recursos e poder: alteração de parâmetros de segurança global), é entender que a disputa de recursos e poder é uma constante no mundo atual mas que foi maximizada pelo 11 de setembro em uma rede mundial encabeçada pelos EUA visando destruir o controle islâmico do grande suprimento de petróleo. As principais estratégias utilizadas tem sido a proteção de aliados e a garantia de acesso a recursos, o que fez com que conflitos no Oriente Médio ficassem mais constantes e que novos panoramas, atores e forças surgissem em troca de apoio militar por acesso a óleo. Essas disputas por recursos estratégicos podem incluir não apenas petróleo, mas também água e minérios.

Entre as décadas de 1940 e 1990, a estratégia predominante foi a de criar e manter alianças capazes de conter e, se necessário, destruir a URSS. Com o fim da Guerra Fria as alianças são mantidas, mas os objetivos são diferentes. A proteção de recursos globais e o acesso aos mesmos passam a ser mais focados.

Alguns dos principais focos tem sido o desenvolvimento de operações com o objetivo de apoiar ex-repúblicas soviéticas e assim mostrar a força de ação dos EUA para com estas no Mar Cáspio, local onde se encontra 12,5% do gás e 6,6% de todo petróleo mundial, por exemplo. Essa atenção se deve ao fato de o Golfo Pérsico tender mais a conflitos e, nesse caso, os recursos cáspios supririam a demanda estadunidense. Assim, uma intervenção na área demonstra um exemplo do processo de transformação da política de segurança dos EUA. Essa política é atribuída ao fato de que a prosperidade dos EUA depender também da estabilidade das regiões-chave das quais extrai seus recursos estratégicos.

Entende-se, a partir disso, que os novos estresses do sistema internacional são a expansão da demanda mundial, a emergência de recursos vitais e a proliferação de contestações fronteiriças. As duas primeiras frutos da competição entre Estados e a última como geradora de conflitos. “Resource Wars” então reúne conflitos que envolvem um grau significativo a posse e controle de materiais críticos vitais e que serão, ou poderão ser, motivos de grandes conflitos no século XXI.

Uma das principais hipóteses do livro é a de que nenhum recurso ocasionará tantos conflitos nesse século quanto o óleo. É o que nos é apresentado no Capítulo 2 (Óleo, geografia e guerra). Com um papel central na economia global, nenhum acordo já firmado tenderá a resistir ao uso das armas. Um exemplo disso é o Oriente Médio ou o Mar Cáspio ou, de um modo mais geral, tudo que afete o ambiente de segurança global, principalmente em se falando de recursos controlados por adversários.

Todos os conflitos por óleo começaram no século XX, quando ele se tornou essencial para a guerra, especialmente após a Primeira Guerra Mundial, quando os veículos de combate começaram a empregar óleo para locomoção. Essa afirmativa se deve ao fato de que ter um recurso significa impactar em um conflito, como por exemplo, usá-lo como elemento de barganha ao embargar exportações e assim sufocar o inimigo. Isso influencia permanentemente a estratégia europeia e americana ou em se falando da dependência, ou em se falando do controle e no desenvolvimento de políticas estratégicas.

A busca pelo controle de reservas de óleo tomou força principalmente depois da crise do petróleo dos anos 70. Com o assustador crescimento do consumo, a relação entre crescimento e demanda ficou cada vez mais acirrada. Isso porque o óleo é um dos

combustíveis mais versáteis que existe e cerca de 95% dos transportes circulam com derivados dele.

A demanda pacífica de petróleo uma hora não poderá mais ser mantida pela indústria, em especial a partir de 2020, quando metade das reservas em exploração já estiver sido consumida. É por isso que novas tecnologias, se desenvolvidas, permitirão um consumo cada vez mais rentável. Uma grande parte do problema reside também no fato de que poucos países controlam a maior parte das reservas e o epicentro disso tudo é o Oriente Médio. Atrelado a isso, conflitos por rotas comerciais e fronteiras completam o rol de principais disputas por recursos em locais conhecidos como chockepoints.

A ocorrência ou não de um conflito por recursos está assim condicionada a um triângulo estratégico formado pela soma da política de segurança em relação ao óleo, pela dinâmica da demanda e do suprimento disponível para o Estado analisado e pela questão geográfica. Mediante a isso, o autor passa a desenvolver exemplos de conflitos dos mais variados tipos nos Capítulos seguintes.

O primeiro exemplo a ser analisado é o do Golfo Pérsico[1], tema do Capítulo 3 (Conflito por óleo no Golfo Pérsico). Local onde são produzidos quase 70% de todo petróleo processado do mundo. A região também sofre interferência de atores globais como EUA e Reino Unido graças a interesses estratégicos na área que detém 65% de todas as reservas mundiais de petróleo.Somente os EUA dobrarão a importação de petróleo da região até 2020.

Qualquer cenário que se desenhe nos leva a áreas de instabilidade constantes bem como aponta para conflitos periódicos que podem estar por vir. O desafio principal para a estabilidade reside em administrar alianças e acordos entre lideranças pós-URSS e seus Estados. Outro desafio seria administrar as tensões constantes entre países pobres e ricos no entorno do Mar Cáspio com suas instabilidades políticas internas.

Levando o leitor da Ásia para a África no Capítulo 6 (Conflito por água na Bacia do Nilo), passa a nos apresentar as disputas históricas e até bíblicas na Bacia do Nilo devido aos seus sistemas hídricos. Como fatores complicadores temos o crescimento populacional, os projetos de irrigação e o desenvolvimento descontrolado das cidades. O autor afirma que cenários de uma escassez de água em curto prazo completam o rol de agravantes. A questão que se faz mediante a isso é: será que o mundo poderá suportar esse crescimento? Questiona.

[1] Santos e Matai (2010) nos dizem no artigo “A importância da industrialização do xisto brasileiro frente ao cenário energético mundial” que, atualmente, as análises sobre a geopolítica do petróleo mostram que a maior parte da oferta de petróleo mundial está localizada em países de forte instabilidade política, como nos países do Golfo Pérsico, na Rússia ou nos países do Golfo da Guiné, pontos que, na última década, têm colocado em discussão a vulnerabilidade do sistema de energia mundial.

Em um quadro de crescimento sustentável sim, responde. O problema, na verdade, é crônico e global, aponta. Atualmente mais de 145 nações se incluem em casos de disputas fronteiriças nas quais existem fontes de água. Com essa conjuntura, intersecções políticas, econômicas e militares serão presentes nos conflitos.

Na parte final da obra, Klare nos mostra no Capítulo 9 (A nova geografia do conflito) como há diversos cenários que podem ser observados a partir da análise de conflitos por recursos naturais. Aponta que há todo um sistema geopolítico interconectado e a expansão do controle de recursos naturais nas sociedades industriais modernas se tornou fundamental. Ainda assim, não se pode precisar um local, ou área, ou então tempo no qual um conflito ocorrerá ao certo, mas áreas fronteiriças tenderão a serem os maiores causadores de conflitos. O fato é que desenvolvimento requer recursos e muitas fontes estão em Estados com governos corruptos e instituições fracas. Assim, o uso da força para protegê-los será cada vez mais necessário. Para evitar esse processo, seria necessária uma cooperação global usada para provar que esse é o melhor canal de resolução de conflitos e acesso a recursos. Uma distribuição equiparada unida a um projeto mundial de pesquisa e desenvolvimento de recursos alternativos é fundamental para a conservação de materiais escassos em nosso mundo.

É necessário um protagonismo de instituições internacionais científicas e tecnológicas que estudem o uso sustentável da água, óleo e minérios. Não que isso resolvesse tudo, nem evitasse todos os conflitos, mas ao menos ajudaria a amenizar a ocorrência dos mesmos, afirma o autor.

A chave do fim de conflitos por recursos se chama cooperação devido a ser uma forma mais saudável de exploração. Entre disputa e gerenciamento de recursos no século XXI, devemos optar pela segunda opção para assim podermos construir um sistema global de conservação e colaboração de recursos, conclui Klare.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

KLARE, Michael T. (2001). Resource Wars: the new landscape of global conflict. Nova York: Metropolitan Books. 289p.

MONÇÕES
Revista de Relações Internacionais da UFGD
ISSN 2316-8323

SECURITIZAÇÃO E DESSECURITIZAÇÃO

Ole Wæver
Professor of International Relations at the Department of Political Science, University of Copenhagen; Founder of CAST, Centre for Advanced Security Theory; Director of CRIC, Centre for Resolution of International Conflict.

Traduzido por Rodrigo Duque Estrada
Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (UNESP, UNICAMP, PUC-SP).

Fernando Preusser de Mattos
Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).

Em meados dos anos 1980, observadores frequentemente notavam que o conceito de segurança havia sido submetido a pouca reflexão em comparação a quanto e quão vigorosamente ele havia sido utilizado. Apenas alguns anos depois, reflexões conceituais sobre o conceito de segurança tornaram-se tão comuns que é quase embaraçoso, uma vez mais, discutir ou reconceituar *segurança*. Não obstante, neste capítulo apresento uma possível perspectiva a respeito da segurança e avalio suas implicações em termos de quatro agendas distintas de segurança. Meu objetivo principal aqui não é fornecer uma discussão detalhada desta nova abordagem – uma exposição mais detalhada pode ser encontrada em outro lugar[1] –, mas ilustrar o contraste entre esta perspectiva com abordagens mais tradicionais, as quais pretendo trazer à luz por meio da discussão conceitual e ao abordar alguns "debates de segurança" selecionados.

Eu poderia começar expressando certo descontentamento com as formas "progressista tradicional" ou "radical convencional" de lidar com o conceito e a agenda de segu-

[1] Ole Wæver "Security the Speech Act: Analyzing the Politics of a Word", Copenhagen: Centro para Pesquisas sobre Paz e Conflito, artigo preliminar n. 1989/19. Parte das seções intituladas Segurança: "O Conceito e a Palavra" e "Da 'Segurança Alternativa' para 'Segurança, o Ato de Fala'", assim como a subseção "Mudança e Détente: Segurança Europeia 1969-1990" sob "Securitização e Dessecuritização: Quatro Casos" são adaptadas (às vezes abreviadas, às vezes elaboradas) deste artigo preliminar; a última subseção, assim como a final, "Segurança Europeia após a Guerra Fria", incluem ideias previamente apresentadas no artigo "The changing character of continuity: European Security Systems 1949, '69, '89, ...", apresentado no painel 'European Change Revisited', na conferência anual da Associação Britânica de Estudos Internacionais, Canterbury, em Dezembro de 1989, e reimpresso como artigo preliminar, 2/1990; a subseção "Segurança Societal" baseia-se nas minhas contribuições para Ole Wæver, Barry Buzan, Morton Kelstrup e Pierre Lemaitre, Identity, Migration and the New Security Agenda in Europe (Londres: Pinter, 1993).

rança. A abordagem progressista tradicional implica: 1) aceitar duas premissas básicas do discurso estabelecido, primeiro, a de que a segurança é uma realidade que precede a linguagem, que está lá fora (independente de a concepção ser "objetiva" ou "subjetiva", de ser mensurada em termos de ameaça ou medo), e, segundo, a de que quanto mais segurança, melhor; e 2) argumentar por que a segurança deve abranger *mais* do que é o caso atual, incluindo não apenas "xx", mas também "yy", este último referindo-se ao meio ambiente, ao bem-estar, à imigração, aos refugiados, etc. Com essa abordagem, aceita-se o significado central de "segurança" como inconteste, pressionando, ao contrário, na direção de securitizar áreas ainda maiores da vida social.

Seria razoável, no entanto, que, na análise final, problemas tais como a degradação ambiental sejam referidos em termos de segurança? Afinal, a despeito de todas as mudanças nos últimos anos, o conceito de segurança, assim como diversos outros, carrega consigo uma história e um conjunto de conotações dos quais não pode escapar. No âmago do conceito ainda encontramos algo que tem a ver com a defesa e o Estado. Como resultado, abordar uma questão em termos de segurança ainda evoca uma imagem de ameaça-defesa, alocando ao Estado um importante papel para combatê-la. Isso nem sempre representa um aperfeiçoamento.

Por que não virar esse procedimento ao contrário? Ao invés de aceitar implicitamente o significado de "segurança" como dado e, então, tentar ampliar sua cobertura, por que não tentar, de outra maneira, colocar uma marca no conceito *em si*, entrando no, e através do, seu núcleo? Isso significa mudar a tradição levando-a seriamente em conta, ao invés de criticá-la desde fora[2]. Começo considerando a segurança como um conceito e uma palavra. Em seguida, discuto a segurança como um *ato de fala*. Na terceira parte do artigo, descrevo quatro casos de *securitização* e *dessecuritização*. Finalmente, pergunto se não deveríamos utilizar, afinal, "segurança" tal como é classicamente entendida.

SEGURANÇA: O CONCEITO E A PALAVRA

Durante os anos 1980, testemunhamos um movimento geral de ampliação da agenda de segurança[3]. Uma abordagem era sair de um foco estrito na segurança do *Estado*

[2] Sobre a estratégia desconstrutiva desse "realismo pós-estruturalista", ver Ole Wæver, "Tradition and Transgression: a post-Ashleyan position", in Nick Rengger e Mark Hoffman, eds., Beyond the Interparadigm Debate (Brighton, Reino Unido: Harvester/Wheatsheaf, no prelo); Ole Wæver, "Beyond the 'beyond' of critical international theory", artigo para a conferência (B)ISA, Londres Março-Abril 1989 (Centro para Pesquisa sobre Paz e Conflito, Copenhague, artigo preliminar 1989/1).

[3] Ver, por exemplo, Jan Ørberg, At Sikre Udvikling og Udvikle Sikkerhed (Copenhague: Vindrose, 1983); Egbert Jahn, Pierre Lemaitre e Ole Wæver, European Security: Problems of Research on Non-Military Aspects (Copenhague: Artigos de Copengague do Centro para Pesquisa sobre Paz e Conflito, 1987); Barry Buzan, People, States and Fear: An Agenda for Security Studies in the Post-Cold War Era (Boulder: Lynne Rienner,

(segurança nacional) para um foco mais amplo ou alternativo na segurança das *pessoas*, seja como indivíduos ou como uma coletividade internacional ou global. A segurança dos indivíduos pode ser afetada de diversas maneiras; de fato, bem-estar econômico, preocupações ambientais, identidade cultural e direitos políticos costumam ser mais relevantes do que questões militares nesse aspecto. O grande problema com tal abordagem é decidir onde parar, uma vez que o conceito de segurança se torna, de outra forma, um sinônimo para tudo o que é politicamente bom e desejável. Como, então, podemos ter qualquer sentido claro do caráter específico das questões de *segurança* à diferença de outros problemas que assolam a condição humana? Em que medida podemos aplicar qualquer um dos métodos e das lições dos estudos de segurança nessa agenda ampliada?

Johan Galtung e Jan Ørberg formularam um conceito alternativo de segurança, baseado em quatro conjuntos de metas positivas relacionadas às necessidades humanas: sobrevivência, desenvolvimento, liberdade e identidade. Dentro desse quadro, a segurança se torna "a política combinada de defesa para cada categoria de necessidade, a totalidade de esforços em defesa de toda organização humano-societal" [4]. O resultado é um programa holístico para a sociedade mundial e seu desenvolvimento, bem-estar e assim por diante. Trata-se, é claro, de uma abordagem completamente legítima, mas ela incide de alguma maneira nos debates sobre *segurança*? Certamente, os atores e teóricos centrais da área não se sentem afetados ou ameaçados por esse quadro de trabalho[5]. Ademais, não há uma lógica básica para essa concepção mais ampla de segurança, exceto para a imagem de espelho/corretiva do conceito tradicional. E, além disso, a linha de base na concepção de Galtung/Ørberg é o nível individual. A segurança é, em decorrência, relacionada com todas as outras metas, na medida em que são todas geradas no nível individual: o indivíduo tem várias necessidades e pode ser prejudicado por ameaças a tais necessidades, tornando tudo um problema potencial de segurança. Pelo menos três problemas inter-relacionados decorrem disso: primeiro, o conceito de segurança torna-se todo-inclusivo e é, portanto, esvaziado de conteúdo; segundo, a falta

1991, segunda ed.); Ole Wæver, Pierre Lemaitre & Elzbieta Tromer, eds., European polyphony: Perspectives Beyond East-West Confrontation (Londres: Macmillan, 1989).

[4] Ørberg, At Sikre Udvikling; ver também Johan Galtung, "The Changing Interface Between Peace and Development in a Changing World", Bulletin of Peace Proposals #2 (1980):145-49; Johan Galtung, "Twenty--Five Years of Peace Research: Ten Challenges and Some Responses", Journal of Peace Research 22, #2 (1985):141-58, ver especialmente pp. 146f.

[5] Este discurso terá provavelmente apenas um papel político se aparecer como parte de um movimento social (tal como um movimento de paz) que apresente o discurso estabelecido como um muro de práticas sem significado, por exemplo: se aparecer como parte de uma atividade externa e desconcertante que é chocante precisamente porque é incompreensível. Para uma discussão mais detalhada deste ponto, ver Ole Wæver "Moment of the Move: Politico-Linguistic Strategies of Western Peace Movements", artigo apresentado no décimo segundo encontro científico anual da Sociedade Internacional de Psicologia Social, Tel Aviv, Junho 18-22 (Centro para Pesquisa sobre Paz e Conflito, artigo preliminar n. 1989/13); e Ole Wæver "Politics of Movement: A Contribution to Political Theory in and on Peace Movements", in: K. Kodama e U. Vesa, eds., Towards a Comparative Analysis of Peacemovements" (Aldershot, Reino Unido: Dartmouth 1990), pp. 15-44.

de atenção explícita ao núcleo conotativo da segurança clássica torna a abordagem de Galtung/Ørberg uma inocente contribuição à reprodução – e até mesmo expansão – da securitização; e, terceiro, há uma falta de efeito político em torno da "segurança" tal como é tradicionalmente definida.

Ampliar ao longo do eixo do *objeto de referência* – isto é, dizer que "segurança é não apenas a defesa militar do Estado, mas é também x e y e z" – tem o infeliz efeito de expandir a esfera de segurança infinitamente, até que englobe toda agenda social e política. Isso não é, entretanto, apenas uma infeliz coincidência ou uma passageira falta de clareza de pensamento. O problema é que, enquanto conceitos, *nem segurança individual nem segurança internacional existem*. Segurança Nacional, isto é, a segurança do Estado, é o nome de um debate em curso, uma tradição, um conjunto estabelecido de práticas, e, como tal, o conceito tem um referente particularmente formalizado; inversamente, a "segurança" de quem quer/ o que quer que seja é uma ideia bastante obscura. Não há literatura, filosofia ou tradição alguma de "segurança" em termos não estatais; é apenas como ideia crítica, utilizada contra o conceito e as práticas de segurança de Estado, que outras ameaças e referentes têm qualquer significado. Uma ideia abstrata de "segurança" é um termo não analítico que carrega pouca relação com o *conceito* de segurança implicado pela segurança nacional ou estatal.

Na medida em que temos a ideia de uma modalidade específica rotulada "segurança", é *porque* pensamos na segurança nacional e suas modificações e limitações, e não porque pensamos na palavra cotidiana "segurança". O discurso sobre "segurança alternativa" produz enunciados significativos não ao extrair primariamente do registro cotidiano de segurança, mas sim através de seu contraste com a segurança nacional. Livros e artigos tais como *At Sikre Udvikling og Udvikle Sikkerhed*, de Jan Ørberg, "*Redefining Security*", de Richard H. Ullman, e "*Redefining Security*", de Jéssica Tuchman Mathew são, consequentemente, abundantes de argumentos do tipo "não apenas", "também" e "mais que" [6]. Isso revela que eles não têm conceito genérico algum sobre o significado de segurança – apenas aquele acriticamente emprestado da visão tradicional, e multiplicado e estendido a novas áreas. Portanto, parece razoável ser conservador ao longo deste eixo, aceitando que "segurança" é influenciada de maneiras importantes por *dinâmicas* em nível de indivíduos e do sistema global, mas não ao propagar termos pouco claros tais como segurança individual e global. O *conceito* de segurança refere-se ao Estado.

A primeira edição do livro de Barry Buzan, *People, States and Fear* (1983) fracassou em tornar claro como se poderia lidar com esse problema. Havia uma tensão óbvia entre

[6] Ørberg, At Sikre Udvikling; Richard H. Ullman, "Redefining Security", International Security 8, n. 1 (Verão 1983): 129-53; Jessica Tuchman Mathews, "Redefining Security", Foreign Affairs 68, n2. (Primavera 1989): 163-77.

o título do livro e seu subtítulo, *The National Security Problem in International Relations*. Os três níveis de análise – indivíduo, Estado e sistema internacional – eram centrais ao argumento de Buzan, apesar de a segurança nacional ter permanecido, em algum sentido, privilegiada. Ainda assim, a intenção de Buzan foi fazer "três andares" de um conceito de segurança, ou ele estava apenas fornecendo uma contextualização da segurança nacional? Esse ponto foi esclarecido na segunda edição do livro (1991), na qual Buzan argumenta que o nível estatal *é* privilegiado mesmo que a segurança nacional não possa ser compreendida nesse nível por si mesma. Não é primariamente a segurança individual e internacional o que se relaciona à segurança nacional em outros níveis, mas sim são as dinâmicas e processos políticos de variados tipos nesses outros níveis que se relacionam à segurança nacional[7].

Buzan mostrou vigorosamente que a segurança nacional não pode ser suficientemente entendida, nem realisticamente alcançada, a partir de uma perspectiva limitada a um Estado particular. A segurança nacional é fundamentalmente dependente de dinâmicas internacionais (especialmente as *regionais*), mas isso não é o mesmo que uma relação entre segurança nacional e *segurança* internacional. Por consequência, como indicado na Figura 1, eu não localizo a segurança em três níveis, mas no *centro* da imagem da ampulheta.

"Segurança", em outras palavras, tem de ser lida através da lente da segurança nacional.

Evidentemente, "segurança" tem um significado cotidiano (estar seguro, fora de perigo, não ameaçado). Bastante distinto disso, porém, o termo "segurança" adquiriu um número de conotações, suposições e imagens derivadas da discussão "internacional" sobre segurança nacional, política de segurança e semelhantes. Nessas discussões, no entanto, a conceituação da segurança tem pouco a ver com a aplicação de seu significado cotidiano num objeto (nacional ou estatal), seguido de um exame a respeito de quando o Estado está seguro (como se "segurança" possuísse um significado independente, estável e livre de contexto que pudesse ser agregado a outro objeto estável e definido independentemente, o Estado).

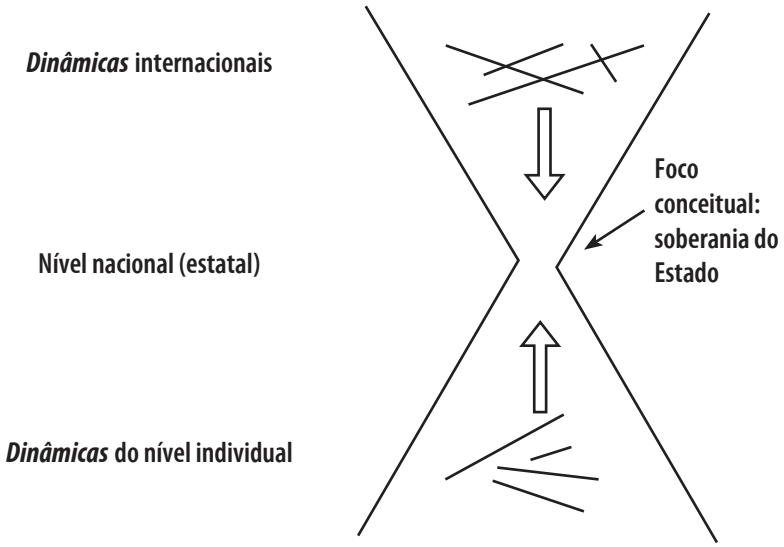
Ao invés disso, o rótulo "segurança" se tornou o indicador de uma problemática específica, um *campo de práticas* específico. A segurança é, em termos históricos, o campo em que Estados ameaçam uns aos outros, desafiam suas soberanias, tentam impor sua vontade a cada um, defendem sua independência e assim por diante. A segurança, ademais, não tem sido um campo constante; ela tem evoluído e, desde a II Guerra Mundial, se transformou num campo um tanto quanto coerente e reconhecível. Nesse processo

[7] Ver Jahn, et al., European Security, pp. 51-53.

de transformação contínua e gradual, a forte e antiga identificação militar tem mitigado – ela está, em certo sentido, sempre presente, mas cada vez mais sob a forma metafórica, na forma de outras guerras, outros desafios – enquanto as imagens de "desafios à soberania" e defesa mantiveram-se centrais.

Se quisermos repensar ou reconstruir o conceito de segurança, é necessário, portanto, que fiquemos de olho atento a todo o campo de práticas. Isso é contrário aos debates, hoje padronizados, sobre "redefinir segurança", no sentido de que aqueles que querem repensar radicalmente o conceito tendem geralmente a anular o campo específico. O conceito é, então, reduzido ao sentido cotidiano, que é apenas uma *identidade* semântica, não o *conceito* de segurança. Ambas as escolhas são, evidentemente, completamente legítimas, mas essa questão da política de linguagem depende, em última instância, daquilo que queremos realizar. Se nosso intento é determinar quando estamos seguros, a investigação pode tratar diversos níveis. Se, contudo, queremos agregar algo de novo aos debates em curso sobre "segurança" (nos estudos estratégicos) e interesse nacional, devemos começar com *aqueles* debates, assumindo aquela problemática, para que possamos chegar às dinâmicas específicas daquele campo e mostrar como esses antigos elementos operam em novas maneiras e novos lugares.

Figura 1: Modelo de Ampulheta da Segurança



A especificidade, em outras palavras, deve ser encontrada no *campo* e em certas *operações* típicas dentro do campo (atos de linguagem – "segurança" – e modalidades – sequências de ameaça-defesa), não em um objetivo claramente definível ("segurança") ou um estado específico de relações ("segurança"). Partindo da modalidade de tipos de interação específicos numa área social específica, podemos repensar o conceito "se-

gurança" de forma que este seja fiel à discussão clássica. Ao trabalhar desde dentro da discussão clássica, podemos tomar os conceitos de segurança nacional, ameaça e soberania e mostrar como, no nível coletivo, eles assumem novas formas sob condições também novas. Podemos, então, despir a discussão clássica de sua preocupação com questões militares aplicando a *mesma* lógica a outros setores, e podemos desvincular a discussão do Estado aplicando movimentos semelhantes à *sociedade* (conforme mostrarei abaixo). Com isso, mantemos um modo de pensamento, um conjunto de regras e códigos do campo de "segurança" conforme ele tem evoluído e continua a evoluir.

Partir, por outro lado, da perspectiva de estar seguro no sentido cotidiano significa acabarmos abordando a política de segurança desde *fora*, isto é, por meio de outro jogo de linguagem. Minha premissa aqui é que podemos identificar, portanto, um campo específico de interação social, com um conjunto específico de ações e códigos, conhecido por um conjunto de agentes como o campo da segurança. Na sociedade internacional, por exemplo, um número de códigos, regras e entendimentos foi estabelecido de modo a tornar as relações internacionais uma realidade social intersubjetivamente definida, que possui suas próprias leis e questões específicas[8]. A segurança nacional é, de maneira semelhante, social no sentido de ser intersubjetivamente constituída num campo específico[9], e não deve ser medida contra algum parâmetro real ou verdadeiro de "segurança" derivado da sociedade doméstica (contemporânea).

[8] Alexander Wendt, "Anarchy is what states make of it: the social construction of power politics", International Organization, vol. 46, n. 2, Primavera 1992, pp. 391-426; C. A. W. Manning, The Nature of international Society (Londres: London School of Economics, 1962); Martin Wight, Systems of States (Leicester: Leicester University Press,1977); Ole Wæver, "International Society:The Grammar of Dialogue among States?", artigo apresentado na oficina ECPR em Limerich, Abril 1992; Nicholas Greenwood Onuf, World of Our Making: Rules and Rule in Social Theory and International Relations (Columbia: University of South Carolina Press, 1989).

[9] "De modo mais sério, entretanto, mesmo se admitirmos que estamos todos agora participando em estruturas globais comuns, que nos tornamos todos crescentemente vulneráveis a processos que são planetários em escala e que nossas atividades mais paroquiais são moldadas por forças que envolvem o mundo todo e não apenas Estados particulares, ainda assim está longe de ser evidente o que tal admissão implica para a forma como nos organizamos politicamente. O Estado é uma categoria política na forma com que o mundo, ou o globo, ou o planeta, ou a humanidade não o são. A segurança dos Estados é algo que podemos compreender em termos políticos de uma forma que, no momento presente, a segurança mundial não pode ser entendida". R.B.J. Walker, "Security, Sovereignty, and the Challenge of World Politics," Alternatives 15, no. 1 (1990): 5. Não há nada inevitável sobre essa forma de definir segurança – ela emergiu historicamente e pode mudar gradualmente de novo – mas deve-se admitir "a extensão até a qual o significado de segurança está atado a formas historicamente específicas de comunidade política" (Walker, "Security, Sovereignty"). Apenas na medida em que outras formas de comunidades políticas comecem a ser pensáveis (novamente), pode-se fazer sentido pensar sobre segurança em outros níveis. O principal processo, atualmente, é uma articulação muito aberta e contraditória da relação entre Estado (e outras estruturas políticas) e nação (e outras comunidades de grande escala cultural). Dessa forma, a principal dinâmica da segurança será reproduzida na interface da segurança estatal e da segurança societal (no sentido da segurança de identidades do tipo "nós" de grande escala). Portanto, na seção sobre "Segurança Societal", argumentarei por que o estudo de "segurança societal" deve – apesar de estar atento a ameaças específicas a grupos sociais – construir um conceito de segurança societal como diferente deste, existindo num nível específico de coletividade, existindo como um fato social.

Uma trajetória alternativa para um conceito mais amplo de segurança seria alargar a agenda de segurança de modo a incluir ameaças além das militares. Quando o alargamento ocorre nesse eixo, é possível reter a qualidade específica que caracteriza os problemas de segurança: urgência; poder estatal reivindicando o uso legítimo de meios extraordinários; uma ameaça vista com o potencial de minar a soberania, prevenindo, assim, o "nós" político de lidar com quaisquer outras questões. Com essa abordagem, é possível que qualquer setor, em qualquer momento particular, seja o foco mais importante para preocupações sobre ameaças, vulnerabilidades e defesa. Historicamente, é claro, o setor militar tem sido o mais importante[10].

Os Estudos Estratégicos focaram-se, frequentemente, nos aspectos militares da segurança, ao passo que realistas e neorrealistas das Relações Internacionais raramente definiram, *a priori*, ameaças militares como sendo primárias. De fato, Morgenthau, Aron e muitos outros assumiram a posição de que, para garantir sua segurança, o Estado faria suas próprias escolhas de acordo com conveniência e efetividade, que podem nem sempre envolver meios militares. Um Estado faria ameaças no setor cujas melhores opções estivessem disponíveis. Uma resposta (de política de segurança, defesa) teria que ser feita, amiúde, mas nem sempre, no mesmo setor, dependendo se um setor se sobrepusesse ao outro; e os meios militares eram, na maioria das vezes, simplesmente os mais fortes disponíveis. Argumentando desde um ponto de vista lógico, os meios para alcançar a segurança deveriam ser secundários aos fins – isto é, um conflito e as decisões políticas envolvidas, como apontou Clausewitz – e tem parecido ser, nesse sentido, uma estratégica viável expandir a segurança em termos de *setores* enquanto se mantem o foco no Estado. De fato, isso não é apenas uma opção acadêmica; também é, em grande medida, o que tem ocorrido no discurso político, já que o nome do campo mudou, ao longo deste século, de guerra para defesa, e desta para "segurança".

Ainda assim, o que reúne tudo isso sob a forma de segurança? Quando Buzan sai de sua discussão de segurança em termos militares para segurança nos setores político, econômico, ecológico e societal, a lógica diz claramente que a segurança começa como um campo militar que é crescentemente desafiado por aqueles outros setores. Não obstante, a questão permanece: o que fez do setor militar preponderante, e o que qualifica os outros agora a uma posição quase igual? Enquanto Buzan não trata diretamente dessa questão, ele indica uma resposta. Ameaças militares eram primárias no passado porque emergiam "muito depressa" e com "uma sensação de horror com relação a um jogo injusto"; se derrotado, o Estado se encontraria vulnerável à imposição da vontade

[10] Mas até aqui se pode argumentar sobre a forma de definir esses casos padrões como sendo militares ou políticos; Jahn et al., European Security, pp. 17-20.

de um conquistador[11]. Tais efeitos caracterizavam o setor militar. Porém, se a mesma derrocada da ordem política pode ser alcançada por métodos econômicos ou políticos, estes também serão constituídos como problemas de segurança[12].

Da discussão acima, segue-se que a definição básica de um problema de segurança é algo que possa minar a ordem política dentro de um Estado e, assim, "alterar as premissas para todas as outras questões". Como mostra Buzan, a literatura trata a segurança, em grande parte, como "liberdade de ameaça", tanto objetiva quanto subjetivamente[13]. As ameaças vistas como relevantes são, para a maioria, aquelas que afetam a autodeterminação e a soberania da unidade. *Sobrevivência*[14] parece ser algo demasiadamente dramático, mas é, de fato, a sobrevivência da unidade *enquanto* unidade política básica – um Estado soberano – que é a chave do problema. Essas questões com potencial de destruição devem ser tratadas, portanto, antes de quaisquer outras, porque, caso contrário, o Estado deixará de existir como unidade soberana e todas as demais questões tornar-se-ão irrelevantes. Isso nos proporciona, então, um ponto de teste, e mostra o que é perdido se "decompuséssemos" o Estado ao individualizar a segurança. Com a abordagem que tenho sugerido aqui, mesmo que os desafios possam operar nos diferentes componentes do Estado, eles devem ainda passar através de uma questão central: os desafios determinam se o Estado deve existir ou não[15]?

Quando uma questão específica é transformada num caso de teste, tudo se concentra num único ponto, já que o resultado do teste enquadrará todas as questões futuras. É possível que essa lógica se explique mais claramente por Clausewitz, que mostra que, apesar de a política ter de preceder a guerra, a lógica desta – o *ziel* da guerra, a vitória – substitui a lógica da política – o *zweck* específico. Entrar numa guerra é uma decisão

[11] Barry Buzan argumenta mais extensivamente da seguinte maneira: "porque o uso da força pode causar grandes mudanças indesejadas rapidamente, ameaças militares são tradicionalmente atribuídas como a mais alta prioridade nas questões de segurança nacional. A ação militar pode destruir o trabalho de séculos em todos os outros setores. Realizações difíceis na política, arte, indústria, cultura e todas as atividades humanas podem ser desfeitas pelo uso da força. Realizações humanas, em outras palavras, podem ser ameaçadas em termos diferentes daqueles nos quais foram criados, e a necessidade de prevenir tais ameaças de serem realizadas é um grande alicerce da função de proteção militar do Estado. Uma sociedade derrotada fica completamente vulnerável ao poder do conquistador, que pode ser aplicado com objetivos que vão desde a reestruturação do governo, pela pilhagem e estupro, até o massacre da população e reassentamento da terra. A ameaça da força, portanto, estimula não apenas uma preocupação poderosa para proteger a herança sociopolítica do Estado, mas também um sentido de revolta ao uso de formas injustas de competição". People, States and Fear, p. 117.

[12] Jahn, et al., European Security, p. 9.

[13] Arnold Wolfers, Discord and Collaboration: Essays on International Politics (Baltimore: The John Hopkins University Press, 1962), p. 150.

[14] Raymond Aron, Peace and War: A Theory of International Politics (Nova York: Doubleday, 1966).

[15] Esta é a razão por que pequenos Estados serão frequentemente cuidadosos em não designar "inconveniências" como problemas de segurança ou infrações de soberania – se eles forem, em qualquer evento, incapazes de fazer qualquer coisa a respeito. Um exemplo foi a Finlândia com relação à União Soviética.

política, porém, uma vez dentro dela, tem-se que atuar de acordo com a gramática da *guerra*, e não da política, o que significaria atuar menos corretamente e perder, também, o objetivo político. Rousseau coloca o problema da seguinte maneira: "a guerra não é, por consequência, uma relação de homem para homem, mas uma relação de Estado para Estado, na qual os indivíduos são inimigos apenas por acidente, não como homens ou mesmo cidadãos, mas como soldados; não como membros de uma terra natal, mas como seus defensores[16]". O argumento de Rousseau se apresenta aqui em termos de guerra no sentido literal, mas sua observação se aplica à "guerra metafórica", isto é, a outros "testes de vontade e força[17]".

A lógica interna da guerra resulta de seu caráter básico enquanto situação *ilimitada*, na qual os combatentes tentam agir cada um com eficiência máxima em relação a um objetivo claramente definido. Durante a guerra, o Estado é confrontado com um teste de *vontade* – testando se ainda é uma unidade soberana – em que a habilidade para defender-se de um desafio é *o* critério para forçar outros Estados a reconhecerem sua soberania e identidade enquanto Estado[18]. Não são, de fato, os meios particulares (militares) que definem uma situação em termos de guerra; é a estrutura do "jogo" que a define. Em termos lógicos, portanto, é uma coincidência que os meios militares têm sido tradicionalmente a *ultimo ratio*.

A lógica básica do argumento de Clausewitz decorre, portanto, da situação de um teste derradeiro: o que deve, então, ser logicamente feito? "A guerra é um ato de violência levado aos seus limites extremos; enquanto um lado dita a lei ao outro, surge um tipo de ação recíproca que deve, logicamente, levar a um extremo[19]". O perdedor é obrigado a render-se, e o resultado é definido em termos de polarização: vitória-derrota. A partir

[16] Jean-Jacques Rousseau, "On Social Contract or Principles of Political Right" [1762] (traduzido por Julia Conoway Bondanella), pp. 84-174 in: Alan Ritter e Julia Conoway Bondanella, eds., Rousseau's Political Writings (Nova York: W.W. Norton, 1988), p. 90.

[17] Esse argumento essencial – a repetição da guerra em forma não militar – é a diferença básica entre o meu argumento e aquele feito por alguns defensores da "defesa não ofensiva", mais notavelmente Anders Boserup e Poul Holm Andreasen (de quem aprendi essa interpretação de Clausewitz). O teste definitivo pode emergir hoje em outra esfera, e todo o jogo, portanto, continua. Anderson Boserup deduziu da condição nuclear uma impossibilidade da guerra Clausewitziana, e disto, uma série de outras conclusões abrangentes (tanto políticas quanto teóricas). Estas fortes conclusões políticas, entretanto, dependem de uma conceituação de segurança (ameaças existenciais à soberania) como sendo por necessidade militar. Em outro lugar, critiquei a utilização de Egon Bahr dessa operação e sua forma de estabelecer, assim, uma necessidade política da análise militar; Ole Wæver "Ideologies of Stabilization – Stabilization of Ideologies: Reading German Social Democrats", in: V. Harle e P. Sivnonen, eds., Europe in Transition: Politics and Nuclear Strategy (Londres: Frances Pinter, 1989), pp. 110-39. Ainda assim, a análise apresentada aqui deve-se muito à impressionante e original interpretação de Clausewitz feita por Anders Boserup.

[18] Anders Boserup, "Staten, samfundet og krigen hos Clausewitz", in: Carl von Clausewitz, Om Krig, bind III: kommentarer og register (Copenhague: Rhodos, 1986), pp. 911-30.

[19] Carl von Clausewitz, Vom Kriege [originally published 1832], (Frankfurt: Ulstein Materialen, 1980), p. 19 – Livro I, capítulo 1.Sigo aqui a tradução de J. J. Graham de Sobre a Guerra, editado com uma introdução por Anatol Rapoport (Harmondsworth, Reino Unido: Penguin, 1985), p. 103.

disso, segue-se que a primeira lógica para cada lado é: "leve adiante todas as forças" (daí a tendência inerente para uma escalada na guerra); consequentemente, diversos mecanismos específicos intervêm para modificar essa injunção.

A guerra é, então, "um ato de violência cuja intenção é compelir nosso oponente a cumprir nossa vontade" [20] e, portanto, "a guerra, na medida em que é um ato social, pressupõe as vontades conflitantes de coletividades politicamente organizadas" [21]. É nesse esforço pelo reconhecimento (Hegel) que os Estados estabelecem suas identidades enquanto Estados. Não obstante, essa luta pode ocorrer em esferas outras além da militar; a prioridade dos meios militares é uma característica contingente e técnica. Consequentemente, a lógica da guerra – desafio-resistência(defesa)-escalada-reconhecimento/derrota – pode ser reproduzida metaforicamente e estendida para outros setores. Quando isso ocorre, no entanto, a estrutura do jogo é ainda derivada do mais clássico dos casos clássicos: a guerra.

DA *SEGURANÇA ALTERNATIVA* PARA *SEGURANÇA, O ATO DE FALA*

Ao se ler a literatura teórica sobre segurança, fica-se, frequentemente, sem uma boa resposta para uma pergunta simples: o que realmente torna algo um problema de segurança? Como sugeri acima, problemas de segurança são desenvolvimentos que ameaçam a soberania ou independência de um Estado de maneira particularmente rápida ou dramática, e o privam da capacidade de gerir a si próprio. Isso, por sua vez, põe em xeque a ordem política. Tal ameaça deve ser respondida, portanto, com a mobilização do máximo empenho possível. Operacionalmente, entretanto, isso significa que: *ao nomear um desenvolvimento específico um problema de segurança, o "Estado" pode reivindicar um direito especial*, que será, em última instância, sempre definido pelo Estado e suas elites. Tentar pressionar para o tipo de mudança política fundamental indesejada por uma elite no poder é algo semelhante ao jogo em que o oponente pode mudar as regras em qualquer momento que ela/ele prefira. Os detentores do poder podem sempre tentar usar o instrumento da *securitização* de uma questão para ganhar controle sobre ela. Por definição, algo se torna um problema de segurança quando as elites assim o declaram:

> E porque o Fim desta Instituição [o Leviatã, o Soberano] é a Paz e Defesa de todos; e quem tem o direito ao Fim tem o direito aos Meios; pertence, por Direito, a qualquer Homem ou Assembleia que possua a Soberania, ser Juiz tanto dos meios da Paz e da Defesa; e também dos obstáculos e das perturbações das mesmas; e fazer o que seja que ele pense necessário ser feito, tanto antecipadamente, para a preservação da Paz e Segurança, por prevenção da Discórdia em casa e da

[20] Clausewitz, Vom Kriege Livro1, capítulo 1, p. 17; On War, p. 101.

[21] Aron, Peace and War, p. 21.

> Hostilidade no exterior; e, quando a Paz e Segurança estiverem perdidas, para a recuperação das mesmas[22].

Portanto, que aqueles que administram essa ordem podem facilmente usá-la para propósitos específicos e egoísticos, trata-se de algo que não pode ser tão facilmente evitado.

O que é, portanto, *segurança*? Com ajuda da teoria da linguagem, podemos considerar "segurança" como um *ato de fala*. Nesta utilização, a segurança não interessa mais como um sinal que faça referência a algo mais real; a declaração *em si* é o ato. Ao falar, algo é realizado (como em apostar, fazer uma promessa, nomear um barco)[23]. Ao declarar "segurança", um representante de Estado transfere um desenvolvimento particular para uma área específica, e, portanto, reivindica um direito especial de utilizar quaisquer meios necessários para bloqueá-lo[24].

A ilustração mais clara deste fenômeno – sobre o qual irei elaborar mais adiante – ocorreu na Europa oriental e central durante a Guerra Fria, onde a "ordem" estava clara, sistemática e institucionalmente ligada à sobrevivência do sistema e de suas elites. Pensar sobre a mudança nas relações Leste/Oeste e/ou no Leste europeu ao longo desse período significava, com efeito, tentar provocar mudança sem gerar uma resposta de "securitização" por parte das elites, o que teria fornecido o pretexto para agirem contra aqueles que haviam extrapolado as fronteiras do permitido.

Consequentemente, para garantir que esse mecanismo não fosse acionado, os atores precisaram manter suas provocações abaixo de certo limite e/ou ter o limite negociado para cima através do processo político – seja nacional ou internacional. Como ressaltou Egbert Jahn, a tarefa era transformar ameaças em desafios; transformar desenvolvimentos de uma esfera de medo existencial para uma que pudesse ser lidada por meios ordinários, como pela política, economia, cultura e assim por diante. Como parte desse exercício, a definição de "intervenção" ou "interferência em assuntos domésticos" tornou-se uma questão política e teórica crucial, em que agentes orientados pela mudança tentavam, através do direito internacional, da diplomacia e de vários tipos de política, elevar o limite e tornar possível uma maior interação.

---

[22] Thomas Hobbes, Leviathan (Middlesex: Pelican Book, 1968 [1651]), pp. 232f.

[23] Mais precisamente, na teoria dos atos de fala, "segurança" seria vista como um ato ilocucionário; isto é elaborado extensamente em meu "Security, the Speech Act". Ver também: J. J. Austin, How to do Things with Words (Oxford: Oxford University Press, 1975, segunda ed.), pp. 98ff.

[24] Um ponto ao qual voltaremos: o outro lado do movimento será, na maioria dos casos, pelo menos o preço de alguma perda de prestígio como um resultado de necessitar usar este recurso especial ("A segurança nacional foi ameaçada") ou, no caso de falha, o ato tem um efeito contrário ao desejado e levanta questões sobre a viabilidade e a reputação do regime. Nesse sentido, o movimento é semelhante ao aumento de uma aposta – apostar mais na questão específica, dando-lhe importância baseada em princípios e, portanto, investindo-a com questões de ordem básica.

Por meio desse processo, duas coisas ficaram bem evidentes. Primeiro, que a *palavra* "segurança" em si é o *ato*; a declaração é a realidade primária. Segundo, que a perspectiva mais radical e transformadora – que, não obstante, permaneceu realista – era uma de minimizar a "segurança" ao estreitar o campo para o qual o ato de segurança se aplicava (como no caso das políticas europeias de *détente* dos anos 1970 e 1980). Depois de certo ponto, o processo tomou uma forma diferente e o objetivo se tornou criar um *fracasso* do ato de fala (como na Europa oriental em 1989). Portanto, o truque era e continua sendo mudar de um significado positivo para um negativo: segurança *é* o mecanismo conservador – mas queremos menos segurança!

Sob as circunstâncias então existentes na Europa oriental, os detentores do poder tinham, dentre seus instrumentos, o ato de fala "segurança". A utilização desse ato de fala tinha o efeito de elevar um desafio específico para um nível de princípios, dessa forma implicando que todos os meios necessários seriam utilizados para bloquear o referido desafio. E, porque tal ameaça seria definida como existencial e como um desafio à soberania, o Estado não estaria limitado quanto ao que poderia ou deveria fazer. Sob tais circunstâncias, um problema específico se tornaria uma questão de *segurança* sempre quando os detentores do poder assim o definissem. A menos que ou até que essa operação fosse trazida ao ponto do fracasso – o qual as condições nucleares tornavam um tanto quanto difícil de imaginar[25] – os caminhos possíveis de mudança tomariam a forma de *negociações limitadas* quanto ao uso do "ato de fala de segurança". Condições melhores engrenariam, consequentemente, um processo que implicasse "menos segurança, mais política!".

Em outras palavras, *segurança* e *insegurança* não constituem oposições binárias. "Segurança" significa uma situação marcada pela presença de um problema de segurança *e* alguma medida tomada como resposta. Insegurança é uma situação com um problema de segurança e *sem* resposta. Ambas as condições compartilham da problemática da segurança. Quando não há um problema de segurança, não conceituamos nossa situação em termos de segurança; pelo contrário, a segurança se torna uma preocupação simplesmente irrelevante. O enunciado, então, de que a segurança é sempre relativa, e nunca se vive em completa segurança, tem o significado adicional de que, se alguém tiver essa segurança completa, essa pessoa não a rotula por "segurança". A segurança, portanto, nunca aparece. Consequentemente, transcender um problema de segurança politizando-o não pode ocorrer *através* da tematização em termos de segurança, apenas fora de tais termos.

[25] O caso mais forte para o status teórico do fracasso do ato de fala sendo igual ao bem sucedido é dado por Jaques Derrida, "Signature Event Context", Glyph 1 (1977): 172-97 (originalmente apresentado em 1971). O artigo foi reimpresso, em uma tradução diferente, em Jaques Derrida, Margins of Philosophy (Chicago: University of Chicago Press, 1982).

Uma agenda de *minimização* da segurança, nesse sentido, não pode ser baseada numa abordagem crítica clássica à segurança, em que o conceito é criticado e depois jogado fora ou redefinido de acordo com os desejos do analista. A operação essencial pode apenas ser tocada ao se trabalhar fielmente *com* o significado clássico do conceito e com o que já é inerente a ele. O jogo de linguagem da segurança é, em outras palavras, um *jus necessitatis* para elites ameaçadas, e assim deve permanecer.

Tal leitura afirmativa, de modo algum visando a rejeitar o conceito, pode ser um desafio mais sério ao discurso estabelecido do que uma leitura crítica, na medida em que reconhece que uma abordagem conservadora de segurança é um elemento intrínseco na lógica dos nossos princípios políticos organizadores, tanto nacionais quanto internacionais. Levando a sério este conceito "infundado" de segurança, torna-se possível construir uma nova agenda de segurança e de política. Isso implica, ainda, sair de uma agenda positiva para uma negativa, no sentido de que as dinâmicas de securitização e dessecuritização nunca podem ser capturadas enquanto procedermos ao longo de uma trajetória crítica normal que aceita a segurança como um valor positivo a ser maximizado.

Que as elites frequentemente apresentam seus interesses sob a roupagem de "interesse nacional", isto é, obviamente, muitas vezes apontado por observadores, geralmente acompanhado de uma recusa ao direito das elites em fazê-lo. Suas ações são, em decorrência, rotuladas como algo diferente, por exemplo, "interesse de classe", o que parece implicar que a segurança autêntica é, de alguma forma, definida independentemente de elites, por referência direta ao "povo". Isso está, em uma palavra, errado. Todas as tentativas de definir os "interesses objetivos" do povo fracassaram. A segurança é articulada apenas de um lugar específico, dentro de uma voz institucional; pelas elites. Tudo isso pode ser analisado se simplesmente deixamos de lado a suposição de que a segurança é, necessariamente, um fenômeno *positivo*.

Críticos normalmente tratam o *quê* ou *quem* que ameaça, ou *quem* deve ser protegido; eles nunca perguntam se um fenômeno *deve* ser tratado em termos de segurança porque eles não olham à "seguridade" (*securityness)* enquanto tal, questionando o que é específico aos modos de segurança – em contraste à não segurança – de lidar com questões particulares. Ao trabalhar com a suposição de que a segurança é uma meta a ser maximizada, os críticos eliminam outras formas, potencialmente mais úteis, de conceituar os problemas que estão sendo tratados. Isso se deve ao fato de que, como sugeri acima, segurança:insegurança não são oposições binárias. Tão logo uma abordagem nominalista seja adaptada, o absurdo de se trabalhar em direção à maximização da "segurança" se torna evidente.

Examinando o atual debate de segurança, tem-se frequentemente a impressão do objeto brincando com os sujeitos, o campo brincando com seus pesquisadores. A problemática em si constrange as pessoas a continuarem falando em termos de "segurança", e isso reforça a permanência da segurança em nosso pensamento, mesmo que nossa abordagem seja crítica. Não encontramos muitos trabalhos voltados a dessecuritizar a política, o que, eu suspeito, seria mais efetivo do que securitizar problemas específicos.

SECURITIZAÇÃO E DESSECURITIZAÇÃO: QUATRO CASOS

Da discussão feita acima, segue-se que uma grande ênfase dos "estudos de segurança" deveria existir ao redor dos *processos* de securitização e dessecuritização: quando, por que e como as elites rotulam questões e desenvolvimentos como problemas de "segurança"; quando, por que e como elas obtêm êxito e fracassam em tais empreendimentos; quais tentativas são feitas por outros grupos para colocar a securitização na agenda; e se podemos apontar para esforços no sentido de manter questões *fora* da agenda de segurança, ou mesmo dessecuritizar questões que tenham sido securitizadas?

A seguir, exploro essas questões no contexto de quatro agendas de segurança diferentes. Primeiro, examino a segurança europeia entre 1960-1990, o período de mudança e *détente*, que proporcionou o parâmetro para desenvolver a interpretação do ato de fala da segurança; durante esse período, a questão principal era se a mudança política ou social podia ser dessecuritizada mesmo que a estrutura política básica da região se mantivesse congelada com grande ajuda do instrumento da segurança. O quanto e como podia ser dessecuritizado era uma grande questão, assim como por que e como a mudança tomou subitamente um caráter diferente em 1989. Na segunda parte, lido com um caso muito diferente: a segurança ambiental. Aqui vemos não uma instância para dessecuritizar um campo essencialmente securitizado, mas, pelo contrário, as vantagens e desvantagens potenciais em securitizar uma nova área que, provavelmente, deve ser tratada por meio de outras tematizações. Na terceira parte, me ocupo da questão da segurança societal. Esse tópico é apresentado de uma maneira um tanto parecida com o tópico precedente, mas também faço a seguinte pergunta: *se* começarmos a utilizar o conceito de segurança societal a fim de compreender algumas dinâmicas novas, especialmente na Europa pós-Guerra Fria, quais diferenças existem entre a abordagem tradicional e alternativa em contraste com a abordagem do ato de fala da segurança? Na última parte, analiso as principais novas tentativas de se aplicar o conceito de "segurança" na Europa, com referência particular à noção de "segurança europeia".

MUDANÇA E *DÉTENTE*: SEGURANÇA EUROPEIA 1960-1990

Uma característica peculiar do sistema da Guerra Fria na Europa foi a quase completa exclusão da mudança indesejada, uma estabilidade garantida do *status quo*. Raymond Aron a descreveu certa vez como a "desaceleração da história" (mas depois continuou discutindo sobre a lei de ferro da mudança que iria, em última instância, contrariar essa estranha situação)[26]. A segurança se tornou o meio pelo qual essa desaceleração foi afetada. O ato de fala "segurança" é, obviamente, mais do que apenas uma palavra, já que se deve ter em mãos os meios para bloquear um desenvolvimento considerado ameaçador. Por exemplo, se um exército estrangeiro atravessa a fronteira ou tenta intimidar um país, é necessário (embora não suficiente) ter a força militar adequada para resistir; ou, se a inquietação social for o problema, causada desde dentro ou de fora, deve-se ter um aparato repressivo suficientemente forte, uma coesão ideológica no grupo principal que autoriza o aparato a ser mobilizado e a legitimidade para utilizá-lo para que se evite o agravamento da oposição pública.

Durante um longo período, a situação na Europa central e oriental era tal que, com relação a questões não militares, era sempre possível ao regime controlar as coisas – *in extremis*, com a ajuda de aliados com tanques. Ademais, na Europa da Guerra Fria as ameaças militares também podiam ser isoladas por causa da condição geral nuclear. Como ressaltou certa vez o falecido Franz Josef Strauss: "na situação atual europeia, não há possibilidades de mudança por meio da guerra, mas tampouco pela revolução ou pela guerra civil" [27]. A mudança parecia impossível sem algum tipo de consentimento pelos detentores do poder; precisava ocorrer através de um processo negociado de pressão e aceitação, estabilidade e instabilidade. E assim ocorreu.

A questão central dos debates sobre a *détente* europeia – e o mecanismo que na verdade funcionou neles – era a *lógica de mudança por meio da estabilização*. Em específico, como explicou Willy Brandt, a *Ostpolitik* e a *Deutschlandpolitik* alemãs eram bastante explícitas quanto à necessidade de "estabilizar o *status quo* a fim de superar o *status quo*". Apenas ao remover algumas ameaças aos – e, portanto, algumas desculpas para os – regimes no leste seria, com efeito, possível afastar a securitização das relações leste-oeste e mudar as condições domésticas no leste europeu.

[26] Raymond Aron, On War: Atomic Weapons and Global Diplomacy (Londres: Secker and Warburg, 1958 [francês original 1957]), pp. 80-102.

[27] Rudolf Horst Brocke, Deutschlandpolitische Positionen der Bundestagsparteien – Synopse (Erlangen: Deutsche Gesellschaft für zeitgeschichtliche Fragen, 1985), pp. 66f e 79f.

Ao mesmo tempo, o campo dos direitos humanos evoluiu numa tentativa de desenvolver novas *regras do jogo* na arena não militar. "Direitos Humanos" tornou-se o rótulo para um embate/negociação político específico acerca da fronteira entre política e segurança, intervenção e interação. Esse tema gerou uma grande controvérsia em meados dos anos 1980, especialmente onde esforços, por parte de social-democratas da Alemanha ocidental (SDP), em reviver a *détente* estavam envolvidos[28].

Através disso tudo, as relações leste-oeste foram marcadas por uma assimetria básica, porque a legitimidade interna tornou a sociedade ocidental muito mais estável. Nos termos de Buzan, os Estados no ocidente europeu eram fortes, no oriente, fracos[29]. Esse contraste gerou uma constelação de conceitos e práticas de segurança específica e claramente discernível: já que o ocidente não podia ser desestabilizado desde dentro – especialmente com o declínio do eurocomunismo eliminando esse temor – as preocupações de segurança focaram-se na "alta política" das ameaças militares e, possivelmente, nas habilidosas manobras diplomáticas pelos soviéticos[30]. Os Estados do lado oriental, em contraste, estavam temerosos das "ameaças" desde baixo; eles consideravam quase toda interação societal com o ocidente potencialmente perigosa e desestabilizadora. Consequentemente, o conceito de segurança tornou-se altamente militarizado no ocidente, enquanto que no leste europeu ele foi ampliado para incorporar a segurança econômica e vários tipos de interferência nas relações domésticas.

Uma questão política central, consequentemente, veio a ser a definição da política transnacional "normal", em oposição à intervenção, que foi julgada como sendo um problema de segurança. Uma grande parte do diálogo leste-oeste dos anos 1970 e 1980, especialmente aquele sobre "aspectos não militares da segurança", direitos humanos e toda a Terceira leva dos Acordos de Helsinki, pode ser considerada como uma discussão sobre onde inserir fronteiras em torno do conceito de segurança: em que grau eram "permitidos" os regimes do leste de usar instrumentos extraordinários para limitar o intercâmbio societal e a interação leste-oeste?

[28] Wilfried von Bredow e Rudolf Horst Brocke, Das deutschlandpolitische Konzept der SDP (Elangen: Deutsche Gesellschaft für zeitgeschichtliche Fragen, 1986); Ole Wæver "Ideologies of Stabilization"; e Ole Wæver, "Conceptions of Détente and Change: Some Non-military Aspects of Security Thinking in the FRG", pp. 186-224, in: Wæver, et al., European Polyphony.

[29] Estados fracos/fortes referem-se (em contraste aos poderes fracos/fortes) ao poder político do Estado; ao quanto de Estado o Estado é, que basicamente significa o grau coesão sociopolítica – não menos o quão bom é o ajuste entre Estado e nação. Poderes fracos/fortes, então, cobrem a preocupação mais tradicional sobre o "poder" de uma unidade (sua habilidade de influenciar outras unidades). Ver Buzan People, States and Fear, pp. 96-107, 113f e 154-58.

[30] Ole Wæver, "Conflicts of Vision – Visions of Conflict", pp. 283-325 in: Wæver, et al., European Polyphony.

Ao transformar ameaças em desafios e segurança em política, os atores voltados para a *détente* do Ocidente tentaram fazer com que as elites do lado oriental evitassem aplicar o termo "segurança" a questões e que abrissem o ambiente doméstico para disputas políticas mais abertas. Ainda que essa estratégia não se provasse, em última instância, instrumental para a mudança nas relações leste-oeste em 1989, é sem dúvida argumentável que ela desempenhou um papel importante no processo de abrandamento que permitiu tomar lugar outro tipo de mudança. A *détente*, como dessecuritização negociada e limitação do uso do ato de fala da segurança, contribuiu para a modificação das sociedades e dos sistemas do leste europeu, o que eventualmente tornou possível, através de repentina dessecuritização devido à falha no ato de fala, as mudanças radicais de 1989.

Muitos observadores notaram que as revoluções de 1989 na Europa central e oriental surgiram não com regimes que lentamente deram lugar a forças que obtinham cada vez mais controle da periferia, mas, ao contrário, como um colapso do centro. Alguns tentaram atribuir essa súbita perda de legitimidade aos sombrios desempenhos econômicos dos anos 1980. Isso foi uma condição necessária, porém não suficiente, para o colapso, na medida em que os regimes estavam deficientes de legitimidade já havia um longo período. A nova característica em 1989 foi a perda de apoio *dentro* das elites, o que alguns caracterizaram como uma repentina perda de autoconfiança pelos próprios regimes[31]. Em outras palavras, para explicar a mudança, devemos olhar *para dentro* das elites, e às formas nas quais a questão da legitimidade entre as elites traduziu-se na capacidade para ação[32]. Parte importante de um ato de manutenção da ordem ocorre ao se sustentar uma visão de mundo dentro de algum círculo interno mínimo. Em casos anteriores de ajuste de curso, quando era necessário superar uma crise ou reprimir uma rebelião, a questão da visão de mundo não surgiu. O líder antigo era sacrificado e o novo recuperou apoio das elites ao clamar pela restauração da ordem. Algo foi dito nesse ato, é claro, mas a questão decisiva não foi a verdade do ato *per se*. Pelo contrário, a verdade foi dada pelo ato sendo falado desde uma posição específica, dessa maneira regenerando o séquito de uma elite leal, (re)implantando a verdade e reimpondo a vontade do centro sobre a maioria[33]. Nesse sistema de criação de mitos, havia uma capacidade quase infinita de reavaliação através de hipóteses auxiliares. A capacidade não era, entretanto, infinita, e tornou-se cada vez mais difícil regenerar a verdade, especialmente

[31] Ver, por exemplo, Theodore Draper, "A New History of the Velvet Revolution", New York Review of Books, janeiro 14, 28, 1993 (em duas partes).

[32] Ole Wæver, "The Changing Character of Continuity".

[33] Ver Jadwiga Staniszkis, "The Dynamics of a Breakthrough in the Socialist System: An Outline of Problems", Soviet Studies 41, n. 4 (1989): 560-73; Jadwiga Staniszkis, The Ontology of Socialism (Oxford: Clarendon Press, 1992).

em face de fracassos econômicos continuados[34]. Quando a crise final veio à tona, ninguém queria assumir a tarefa de "convocar à ordem" e ninguém queria tomar a posição do centro a partir do qual o chamado para a ordem viria.

Esse colapso de dentro para fora pode ser visto como um ato de fala fracassado: o desempenho do ato de segurança e a reimplantação da verdade subitamente deixaram de funcionar. Em retrospecto, isso não deveria ter aparecido como surpresa ao analista de atos de fala da segurança europeia, embora tenha de fato ocorrido. Como eu havia observado no início de 1989 (sem extrair a conclusão lógica):

> De certa forma, a questão mais interessante sobre um ato de fala é o fato de que ele pode fracassar. E isso é uma parte essencial de seu significado... Em nosso contexto este é claramente o caso: a invocação de "segurança" só é possível porque invoca a imagem do que aconteceria se não funcionasse. E não apenas isso [...]: o ato de fala da segurança é apenas uma problemática, e por isso um ato político, porque tem um preço. O securitizador está aumentando as apostas e investindo algum risco (real) de perder a soberania (geral) a fim de prevenir-se de um desafio específico. No atual emprego [pós-estruturalista] da teoria do ato de fala, o *significado* do ato de fala específico é, portanto, *igualmente* constituído por seu sucesso e sua possibilidade de fracasso – um não é primário e o outro derivado[35].

Como resultado, o mecanismo de segurança, tendo perdido seu funcionamento interno, desapareceu repentinamente do cenário europeu e, durante algum tempo, foi extremamente difícil argumentar em favor de quaisquer atos políticos na Europa ocidental ou oriental que fizessem referência à segurança, seja nacional ou europeia.

Consequentemente, tornou-se possível discernir algumas opções para estabelecer um novo ponto de referência europeu para a segurança, especialmente em torno do processo de unificação alemã. Um sentimento geral de medo mútuo de perder o controle do processo levou ao autocontrole mútuo, uma vez que cada grande ator tentou levar em conta as preocupações dos demais. Cada um desenvolveu "esquemas" surpreendentemente semelhantes[36], utilizando a estabilidade da Europa como ponto de referência "autoevidente", e cada qual demandou certo grau de autocontrole chamado

[34] A isso podem ser acrescentadas as interpretações da "conversão de poder", isto é, a forma com que a velha elite transformou seu antigo poder de sistema em um novo "poder" capitalista – e, portanto, não precisou opor-se à mudança tão veementemente quanto se poderia esperar. Ver Staniszkis, "Dynamics"; Elemér Hankiss, East European Alternatives: Are There Any?(Oxford: Oxford University Press, 1990); e Ole Wæver, "The Changing Character of Continuity", pp. 11ff.

[35] Ole Wæver, "Security the Speech Act", pp. 45f. – fazendo referência ao argumento de Derrida, "Signature Event Context".

[36] Ole Wæver, "Three competing Europes: German, French, Russian", International Affairs 66, n. 3 (Julho 1990): 477-93; especialmente pp. 486-88.

"segurança"[37]. O elemento central dessa necessidade de autocontrole foi a suposição (ou medo) de que a unificação alemã, e suas reações, pudesse se tornar explosiva.

Não obstante, com a unificação, sancionada internacionalmente pelos acordos "2 mais 4", na prática a urgência e o foco da situação foram perdidos. Consequentemente, o tema geral da análise de segurança e das declarações políticas europeias focou-se na insustentável abertura da situação. Tanto de inesperado havia ocorrido que nenhum possível desenvolvimento poderia ser agora excluído. As ancoragens haviam sido perdidas. Metáforas de arquitetura e o discurso insistente sobre instituições revelaram um desejo pelo fixo, pelas estruturas, pela previsibilidade. Nessa situação, ademais, acreditava-se que nenhuma instituição devesse ser encerrada, mesmo que não parecessem necessárias; de fato, surgiu uma difundida suposição de que havia um *déficit* de instituições e estruturas, e muita instabilidade e imprevisibilidade. A agenda implícita de "segurança" se tornou, como resultado, o fechamento às opções! Discutirei abaixo outras tentativas de se estabelecer "segurança" na Europa.

SEGURANÇA AMBIENTAL

Em anos recentes, a apresentação da degradação ambiental como um problema de segurança tornou-se crescentemente comum. Ativistas ambientais não são os únicos que utilizam esse slogan; o estabelecimento da segurança (*security establishment*) parece ter se tornado também mais receptivo a essa ideia. Mas ela faz sentido? Argumentaria que "não", se seguirmos a lógica esboçada acima.

Durante os anos 1980, qualquer ideia sobre "aspectos não militares da segurança" certamente geraria suspeitas do *establishment*. A seguinte lógica de raciocínio parecia, com alguma justificativa, ameaçadora às elites de segurança: (1) segurança é um conceito amplo e, portanto, muitas coisas são ameaçadoras em termos de segurança; (2) à luz de uma perspectiva mais ampla, há uma distribuição de recursos tendenciosa com relação aos interesses militares; e (3) essa tendência é relevante apenas para uma porção limitada de ameaças à segurança como definida nesse sentido mais amplo[38]. Aquiescer a tal ampliação, e admitir a alocação tendenciosa de recursos, seria obviamente visto pelas elites como uma ameaça às suas prerrogativas na esfera da segurança.

[37] Ole Wæver, "The Changing Character of Continuity", pp. 20f.

[38] Alternativamente, porém não muito melhor (aos olhos do establishment da segurança), um slogan de "aspectos não militares da segurança" poderia apontar em direção ao argumento do "leste europeu" pela segurança política e econômica e, assim, para legitimar uma preocupação pela estabilidade do sistema além do campo de ameaças militares (cf. seção precedente).

Seguindo os eventos de 1989, no entanto, os estabelecimentos de segurança começaram a adotar a ideia de tais alternativas como uma forma de manter sua própria relevância societal, e também de proporcionar empregos para analistas de "estudos de segurança" e "estudos estratégicos". Por exemplo, no final de 1989, uma edição especial de *Survival*, o periódico do Instituto Internacional para Estudos Estratégicos, que sempre tem sido um bom indicador do pensamento ocidental *mainstream* sobre segurança, abordou os "Aspectos Não Militares da Estratégia". Os artigos do periódico abordaram a panóplia ou as possibilidades de ameaças – economia, meio ambiente, migração e drogas[39] – numa busca por novos problemas de segurança para substituir os antigos. Noções sobre segurança ambiental também sugiram no nível político, como quando James Baker, Secretário de Estado da Administração Bush, nomeou os problemas ambientais como "ameaças à segurança de nossos cidadãos"[40], e no relatório da Comissão Brundtland, *Nosso Futuro Comum*, que usou explicitamente o conceito de "segurança ambiental".

Central aos argumentos para a inovação conceitual da segurança ambiental ou ecológica[41] é seu potencial mobilizador. Como aponta Buzan, o conceito de segurança nacional "tem um enorme poder como um instrumento de mobilização política e social" e, portanto, "a razão óbvia para inserir questões ambientais na agenda de segurança é a possível magnitude das ameaças impostas, e a necessidade de mobilizar respostas urgentes e sem precedentes a elas. O rótulo de segurança é uma maneira útil tanto para sinalizar ameaças e fixar a prioridade, e por essa razão por si só é provável de persistir nos debates ambientais"[42]. Diversos analistas têm, não obstante, advertido contra a securitização da questão ambiental por algumas dessas mesmas razões, e alguns dos argumentos que apresento aqui encaixam-se na questão de princípios sobre securitização/dessecuritização como discutida anteriormente neste capítulo. Um primeiro argumento contra a inclusão do meio ambiente como uma questão de segurança, mencionado, por exemplo, por Buzan, é que ameaças ambientais são geralmente involuntárias[43]. Isto, em si mesmo, não torna as ameaças menos *sérias*, ainda que as remova da esfera da *vontade*. Como apontei anteriormente, o campo de segurança é constituído em torno de

[39] Os artigos eram: Robert D. Hormats, "The Economic Consequences of the Peace – 1989"; Hans W. Maull, "Energy and Resources: The Strategic Dimension"; Neville Brown, "Climate, Ecology and International Security"; e Sam C. Sarkesian, "The Demographic Component".

[40] Secretário Baker, "Diplomacy for the Environment", discurso ante a Associação Nacional de Governadores, 26 de Fervereiro, 1990, Washington D.C. (reimpresso em Current Policy, n 1254, Fervereiro 1990), citado em Richard H. Moss, "Enviromental Security? The illogic of centralized state responses to environmental threats", in: Paul Painchaud, ed., Geopolitical Perspectives on Environmental Security (Cahier du GERPE, n. 92-05, Université Laval, Quebec).

[41] Este é um dos cinco setores discutidos por Buzan em People, State and Fear, pp. 131-33.

[42] Barry Buzan, "Environment as a Security Issue", in: Paul Painchaud, ed., Geopolitical Perspectives on Environmental Security (Cahier du GERPE, n. 92-05, Université Laval, Quebec), pp. 1 e 24f.

[43] Buzan, "Environment as a Security Issue", p. 15.

relações entre vontades: ele tem se pautado, convencionalmente, pelos esforços de uma vontade em passar (alegadamente) por cima da soberania de outra, forçando ou tentando fazer com que esta não afirme *sua* vontade em defesa de sua soberania. A disputa em questão, em outras palavras, é entre atores estratégicos imbuídos de intencionalidade, e isso tem sido a lógica em torno da qual toda a questão da segurança tem sido enquadrada. À luz de minha discussão anterior, na qual ressaltei que "segurança" não é uma reflexão sobre o sentido cotidiano da palavra, mas, ao invés disso, um campo específico com tradições, o salto para a segurança ambiental torna-se muito mais largo do que pareça ser o caso à primeira vista. Não apresento isso como um argumento contra o conceito, mas, por outro lado, como uma forma de iluminar ou até explicar o debate sobre ele.

Em segundo lugar, na sua crítica à noção de segurança ambiental, Richard Moss aponta que o conceito de "segurança" tende a implicar que uma *defesa* contra o problema deve ser proporcionada pelo Estado:

> A consequência mais séria ao pensar em mudança global e outros problemas ambientais como ameaças à segurança é que os tipos de respostas governamentais centralizadas feitas por organizações estatais poderosas e autônomas, que são apropriadas para ameaças de segurança, são inapropriadas para abordar a maioria dos problemas ambientais. Quando se reage à ameaça da violência externa organizada, as instituições militares e de inteligência são empoderadas para tomar as medidas necessárias a fim de repelir a ameaça. Nessa mesma lógica, quando respondendo a ameaças ambientais, as respostas de agências regulatórias centrais pareceriam lógicas. Infelizmente, na maioria dos casos, esse tipo de resposta não é a maneira mais eficiente ou efetiva para abordar problemas ambientais, especificamente aqueles que têm uma característica global[44].

Moss continua advertindo que "o instinto por respostas centralizadas do Estado às ameaças de segurança é altamente inapropriado para responder efetivamente a problemas ambientais globais"[45]. Ele aponta ainda que isso pode até levar à militarização dos problemas ambientais[46].

Uma terceira advertência, não sem relação com as duas anteriores, é a tendência do conceito de segurança em produzir um pensamento do tipo *nós-eles*, que pode então ser captado pela lógica do nacionalismo. Dan Deudney escreve que "a 'nação' não é um recipiente vazio ou uma lousa em branco aguardando ser preenchida ou escrita, mas está, pelo contrário, profundamente ligada à guerra e ao pensamento 'nós *vs*. eles'

[44] Moss, "Environmental Security?", p. 24.

[45] Moss, "Environmental Security?", p. 32.

[46] Moss cita o Comitê de Serviços Armados do Senado para o efeito de que proteger interesses dos EUA contra mudanças ambientais "pode em última instância requerer o uso do poder militar dos EUA". Ver "Environmental Security?", p. 21.

[...] É claro, tirar a guerra e o pensamento 'nós *vs.* eles' para fora do nacionalismo é um objetivo nobre. Porém, isso pode ser o mesmo que tirar o sexo do 'rock and roll', um projeto cuja viabilidade diminui quando se lembra que o 'rock and roll' foi originalmente cunhado como um eufemismo para sexo"[47]. A tendência com relação ao pensamento "nós *vs.* eles", e a tradição geral de enxergar ameaças como vindo de fora das fronteiras de um Estado são, neste caso, também prováveis de dirigir a atenção para longe da própria contribuição de alguém aos problemas ambientais[48].

Finalmente, há uma advertência mais política de que o conceito de segurança é basicamente defensivo por natureza, um conceito de tipo *status quo* que defende aquilo tal como *está*, mesmo que não mereça necessariamente ser protegido. De forma paradoxal, essa inclinação politicamente conservadora também levou a advertências, por alguns, de que o conceito de segurança ambiental poderia se transformar numa perigosa ferramenta da "esquerda totalitária", que poderia tentar reintroduzir-se com base no coletivismo ambiental[49]. Por certo, há algum risco de que a *lógica* da ecologia, com seus potenciais religiosos e referências a categorias holísticas, sobrevivência e o significado interconectado de tudo, possa facilmente prestar-se a projetos totalitários, onde também a *ciência* da ecologia tem focado amplamente em como constranger, limitar e controlar atividades em nome do meio ambiente[50].

Essas observações apontam de volta em direção a uma pergunta mais geral: é uma boa ideia enquadrar tantos problemas quanto possíveis em termos de segurança? Tal estratégia não apresenta a prospecção negativa, no sentido metafórico, de militarizar nosso pensamento e enxergar problemas em termos ameaça-vulnerabilidade-defesa, quando há boas razões para não tratá-los de acordo com essa fórmula?[51]. A utilização do slogan "segurança ambiental" é tentador, porque é uma forma efetiva de dramatizar problemas ambientais. No longo prazo, no entanto, as práticas resultantes do slogan podem levar a uma construção social inapropriada do meio ambiente, como um problema de ameaça/defesa. Podemos achar mais construtivo, de outro modo, tematizar o problema em termos de um nexo economia-ecologia, no qual as decisões estão realmente interligadas[52].

[47] Daniel Deudney, "The Case Against Linking Environmental Degradation and National Security", Millenium 19, n. 3 (Inverno 1990): 461-76; aqui citado da página 467.

[48] Moss, "Environmental Security?", p. 32.

[49] Buzan, "Environment as a Security Issue", p. 24.

[50] Foi isso que levou André Gorz há alguns anos atrás à conclusão de que a forma como abordamos questões ambientais (com as quais ele certamente também se preocupava) continha o perigo de "eco-fascismo". Ver André Gorz, Ecologie et Liberte (Paris: Editions Galilee, 1977). Ver também Charles T. Rubin, The Green Crusade (Nova York: Free Press, 1994).

[51] Anders Boserup, apresentação sobre o conceito de segurança. Centro para Pesquisa sobre Paz e Conflito, Copenhague, 1985.

[52] Buzan, "Environment as a Security Issue".

O uso do rótulo de segurança reflete não apenas se um problema *é* de fato um problema de segurança, ele é também uma escolha política, isto é, uma decisão para conceituar de maneira específica. Quando um problema é "securitizado", o ato tende a levar a formas específicas de tratá-lo: ameaça, defesa e, frequentemente, soluções estadocêntricas. Isso, é claro, deixa a agenda ambiental, com seu problema de rotulagem, irresoluta. Uma alternativa é ver os valores emergentes do ambientalismo estabelecendo sua própria base moral. Como sua base para o otimismo, por exemplo, Buzan sugere que tais valores já estão surgindo como novas normas da sociedade internacional[53]. Deudney, de maneira mais lírica, fala sobre a consciência ambiental estando ligada a "um poderoso conjunto de valores e símbolos" que "se baseiam em desejos e aspirações humanas básicas", e argumenta que é isso, e não a lógica regressiva de segurança, que deve ser a base para mobilização[54].

Buzan, Moss e outros que analisaram o conceito – e seu uso – de "segurança ambiental" recomendaram que os problemas ambientais sejam tratados como parte do campo econômico. "O rótulo de segurança é uma solução", de acordo com Buzan, mas ele tende a preferir o outro caminho: de "identificar questões ambientais como parte da agenda econômica", que tem

a vantagem de fixar a questão no cerne da ação para a qual é mais relevante. Pode ser, no longo prazo, mais vantajoso fazer com que produtores, consumidores, fiscais da receita e economistas levem em conta custos ambientais em suas atividades contábeis do que armar o Estado com poderes emergentes derivado de uma analogia com a guerra. Pode ser argumentado que ameaças processuais são mais bem resolvidas com remédios processuais da economia do que por soluções estatistas da lógica de segurança[55].

SEGURANÇA SOCIETAL

Desenvolveu-se, nos últimos anos, um interesse no conceito de "segurança societal", especialmente na Europa. Se o setor societal for securitizado de uma forma não sofisticada, entretanto, o resultado pode ser usado para legitimar argumentos reacionários para definir, por um lado, imigrantes e refugiados como problemas de segurança e, por outro, apresentar a integração europeia como uma ameaça à segurança nacional. Inversamente, "segurança societal" pode acabar como uma tentativa absurda de dizer às pessoas que se sentem inseguras que elas realmente não deveriam estar.

[53] Buzan, "Environment as a Security Issue", p. 26.

[54] Deudney, "The Case Against Linking Environmental Degradation …", p. 469.

[55] Buzan, "Environment as a Security Issue", p. 25; ver pp. 16-19 sobre a abordagem econômica.

De forma mais sistemática, o que o termo "segurança societal" sugere à luz das três perspectivas que tenho discutido até aqui: estadocêntrica tradicional, conceitos críticos de segurança mais amplos e a abordagem do ato de fala? Primeiro, na perspectiva da tradição estadocêntrica, "segurança societal" pode vir a significar tornar o Estado protegido da *sociedade*, contra os tipos de situações nas quais um Estado pode ser desestabilizado enquanto a sociedade se desintegra ou se volta contra ele. Ademais, para uma sociedade que carece de um Estado, ou que é uma minoria dentro do Estado, *seu* fortalecimento pode ser visto pelo Estado como um problema de segurança.

Segundo, é provável que a abordagem crítica convencional de ampliação do conceito de segurança se torne confinada em um debate sobre se imigrantes e refugiados, por exemplo, realmente impõem um problema de segurança ao Estado. Um discurso sobre segurança societal pode então ser captado por neonazistas, argumentando que "só estamos defendendo *nossa* segurança societal", ou acabar como um projeto pedagógico tentando convencer as pessoas de que, ainda que se sintam ameaçadas, realmente não há um problema de segurança.

Finalmente, a abordagem que propus acima aponta em direção a um estudo dos mecanismos que levam à securitização de determinadas questões relacionadas à identidade, especialmente quando e como esses problemas são manejados, *pela sociedade*, em termos de segurança. Tal abordagem implica que devemos levar seriamente em conta as preocupações sobre identidade, mas que também devemos estudar os efeitos específicos e frequentemente problemáticos de enquadrá-las como questões de *segurança*. Também temos que observar as possibilidades de lidar com alguns desses problemas em termos não securitários, isto é, assumir os problemas, mas deixá-los dessecuritizados. Essa última abordagem reconhece que os processos sociais já estão em curso, nos quais as sociedades começaram a tematizar a *si próprias* como agentes de segurança que estão ameaçados. Esse processo de construção social pode ser estudado, e a qualidade securitária do fenômeno compreendida, sem que, dessa maneira, seja legitimada. Com a abordagem "tanta segurança quanto possível", é difícil lidar com isso: será preciso ou denunciar tais questões como não sendo fenômenos de segurança ("percepções equivocadas"), ou seremos arrastados no processo como co-securitizadores.

O que, então, pode significar um termo tal como "segurança societal"? A segurança das sociedades está estreitamente relacionada à segurança política, mas é distinta dela. A segurança política tem a ver com a estabilidade organizacional dos Estados, dos sistemas de governo e das ideologias que dão legitimidade aos seus governos e Estados. No mundo de hoje, as fronteiras entre Estado e sociedade são raramente contérminas.

A chave para compreender a sociedade envolve, portanto, aquelas ideias e práticas que identificam indivíduos como membros de um grupo social. A sociedade diz respeito à *identidade,* à *autoconcepção* das comunidades e àqueles indivíduos que se identificam como *membros* de uma determinada comunidade. A "sociedade" deve ser basicamente concebida tanto como *Gemeinschaft,* quanto *Gesellschaft*, dessa forma, porém, em algum grau necessariamente mais do que a soma das partes (isto é, não redutível a indivíduos)[56]. Nossa análise sobre a segurança societal edifica-se, portanto, a partir da concepção durkheimiana da sociedade como um fenômeno distinto e *sui generis*[57].

Tornou-se razoavelmente comum falar sobre vários setores (ou afins) dentro do campo de segurança, mas o conceito quase sempre impõe o Estado como o *objeto de referência*. Isto, como argumentei acima, faz com que "segurança societal" seja entendida como a segurança do Estado *vis-à-vis* suas sociedades constituintes, o que não é o que queremos. Meu colegas e eu temos sugerido, assim, uma reconceituação do campo de segurança em termos de uma dualidade de segurança *estatal* e segurança *societal*. A segurança estatal tem a *soberania* como seu critério último, enquanto que a segurança societal tem a *identidade*. Ambas as utilizações implicam sobrevivência. Um Estado que perde sua soberania não sobrevive enquanto Estado; uma sociedade que perde sua

[56] Essa questão da natureza da sociedade (e dos indivíduos) é um debate frequentemente reproduzido sob variados rótulos, tais como individualismo metodológico versus coletivismo metodológico, ou, mais à moda nestes últimos anos, como liberalismo versus comunitarianismo; ver, por exemplo, Tracy B. Strong, ed., The Self and the Political Order (Oxford: Blackwell, 1992); e Quentin Skinner, "On Justice, the Common Good and the Priority of Liberty", pp. 211-24 in: Chantal Mouffe, ed., Dimensions of Radical Democracy: Pluralism, Citizenship, Community (Londres: Verso, 1992). Finalmente, há um ponto na crítica às dicotomias como aquela Gemeinschaft/Gesellschaft, uma vez que obscurece a importante arena política de práticas que não são nem abertamente abordadas, nem uma necessária expressão da "alma" de uma comunidade, mas transferidas na forma de "conhecimento prático". Ver Richard K. Ashley, "Imposing International Purpose: Notes on a Problematic of Governance", pp. 251-90, in: E. O. Czempiel e J. N. Rosenau, eds., Global Changes and Theoretical Challenges (Lexington: Lexington Books, 1989); e Ole Wæver, "International Society: The Grammar...". Finalmente, pode se argumentar que esse debate deveria ser deslocado para "a respectiva constituição do indivíduo (o 'eu') e da política (da 'ordem')", como argumentado por Tracy Strong, The Self, p. 3.

[57] A insegurança de grupos sociais pode afetar a estabilidade e a segurança da sociedade como um tipo de insegurança desde abaixo: a insegurança de grupos sociais pode espraiar-se para sociedades inteiras e em outros setores. Portanto, "segurança societal" implica um interesse em segurança em todos os níveis mais baixos. Não parece, no entanto, aconselhável definir a soma destas menores seguranças como segurança societal, na medida em que isso pode nos levar pela trajetória de uma visão atomística e agregada de segurança, em que a principal questão é a segurança individual (= global). Abrir a definição de segurança societal como a segurança de vários grupos pode levar (além de provavelmente provar ser uma infinita expansão do tema) na direção de uma concepção agregada das coletividades constituintes. Assim como na segurança estatal, a segurança societal tem que ser entendida, primeiramente, como a segurança de um agente social que tem uma realidade independente e que é mais do que a, e diferente da, soma de seus indivíduos. Abordada pela via somatória, agregando preferências individuais, nunca será possível captar a natureza dos seus problemas de segurança que estão constituídos na relação de um Estado e seu ambiente e de uma sociedade e seu ambiente. No caso da segurança societal, trata-se, na verdade, de que as sociedades tornam-se frequentemente inseguras porque importantes grupos na sociedade sentem-se inseguros. Isto, não obstante, tem de ser mantido conceitualmente separado da segurança de uma sociedade, da segurança societal. 'Societal' não representa segurança social. O objeto de referência da segurança societal é a sociedade enquanto tal, não o Estado e nem (a soma dos) indivíduos.

identidade teme que não possa viver mais *como si mesma*[58]. Há, então, no nível coletivo entre o indivíduo e a totalidade, dois centros organizadores para o conceito de segurança: Estado e sociedade. Num nível secundário, conforme retratada pela Figura 1, há também os níveis "individual" e "internacional", que também influenciam a segurança nacional (ou estatal) e societal (ver Figura 2).

A causa mais profunda dessa dualidade emergente pode bem ser a tendência à dissolução do moderno sistema de Estados, na medida em que a autoridade política está sendo dispersa através de níveis múltiplos. Esse processo começa a debilitar o Estado *territorial* exclusivo e soberano na medida em que autoridades sobrepostas começam a emergir[59]. Na Europa em específico, a associação entre Estado e nação está sendo enfraquecida mesmo na ausência de uma nova síntese no nível europeu. Nenhum Euro-

[58] A lógica da segurança aponta para questões de sobrevivência, porém, é claro, a retórica da segurança será frequentemente empregada em casos onde a sobrevivência – isto é, soberania ou identidade – não está na verdade ameaçada, mas nos quais é possível legitimar a ação política fazendo referência a tal ameaça. A segurança estatal pode ser influenciada pela (in)segurança de uma sociedade sobre a qual se baseia, mas isso precisa ser visto como um procedimento de dois passos. No caso dos "Estados nacionais" reais, haverá pequena diferença entre a definição pura de Estado e a nova, mais complexa, de segurança estatal via segurança societal. Quando nação e Estado não coincidem, entretanto, a segurança de uma nação que desafia o Estado aumentará frequentemente a insegurança do Estado. Mais precisamente, se o Estado tem um programa "nacional" homogeneizante, sua segurança estará por definição em conflito com a segurança societal dos projetos "nacionais" de subcomunidades dentro do Estado.

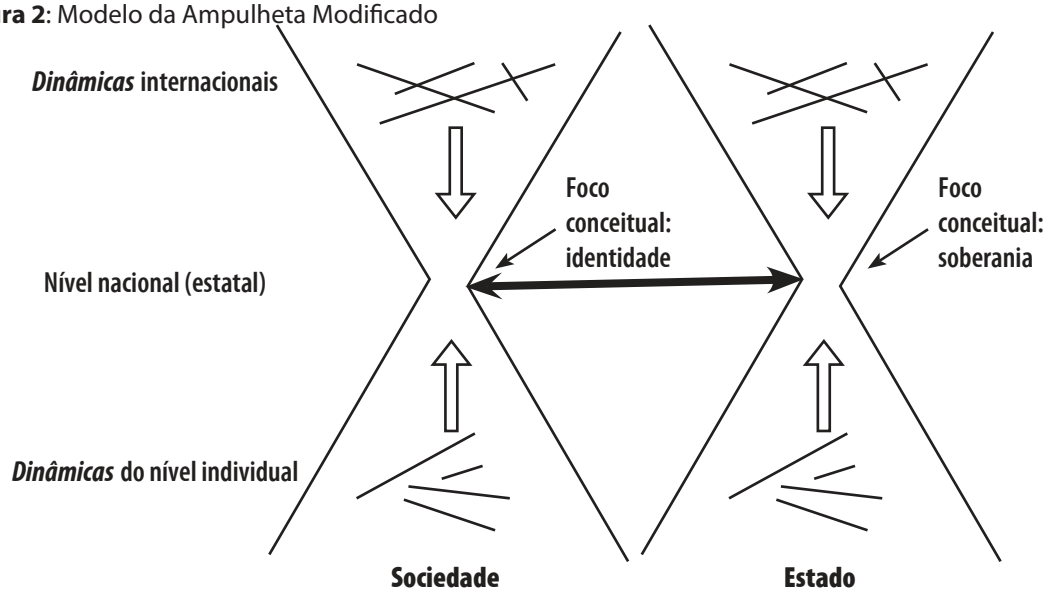
[59] Isso pode ser analisado em termos de uma "nova idade média". A metáfora medieval tem a vantagem de chamar nossa atenção à mudança no princípio organizador do Estado soberano territorial, e não do Estado nacional (que tem apenas a metade da idade). A ideia nacional não está, obviamente, morrendo (nem a política como tal dando lugar à interdependência ou à administração tecnocrática, como tem sido frequentemente sugerido em ideias sobre o "fim do Estado nacional"); o que foi modificado é a organização do espaço politico. Durante alguns séculos, o espaço político foi organizado através do princípio de unidades territorialmente definidas com direitos exclusivos internamente, e um tipo especial de relação externamente: relações internacionais, política externa, sem qualquer autoridade superior. Não há mais um nível que seja evidentemente o mais importante para referir-se; há, pelo contrário, um conjunto de autoridades sobrepostas. Consequentemente, mesmo aquelas nações que estão se aproximando mais estreitamente do tipo ideal de Estado nacional estão começando a perder a opção de sempre se referirem ao "seu" Estado.

Numa perspectiva histórica, portanto, a relação Estado-Nação está se movendo em direção a uma situação sem precedentes. A nação, nascida num sistema interestatal baseado no Estado soberano (já com 200-300 anos nesse período), pode continuar a existir numa situação pós-soberana. Portanto, o sistema político pós-moderno não será completamente parecido com a Idade Média nesse importante sentido. O entendimento dessa evolução complexa é frequentemente bloqueado pelo uso do termo "Estado nacional" designando tanto a emergência da ideia nacional quanto do Estado territorial que é duas vezes mais velho (por exemplo, o princípio de territorialidade, soberania e exclusividade), o que significa que a natureza específica e a importância do último conceito (que é o princípio básico de organização do sistema) são esquecidas. Isso obscurece um entendimento da importância e da possibilidade de mudança neste nível. Pronunciamentos sobre o desaparecimento do Estado nacional são frequentemente refutados ao se apontar a importância contínua da ideia nacionalismo/nação, mas isso ignora o ponto principal, uma vez que a grande mudança parece ocorrer no nível do Estado (que implica, é claro, que o Estado nacional, tal como o conhecemos, também mudará, na medida em que foi construído sobre o Estado territorial), enquanto que a nação enquanto tal perdura.

Ver Hedley Bull, The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics (Londres: Macmillan, 1977), pp. 254f, 264f, 285f e 291ff. James Der Derian, On Diplomacy: A Genealogy of Western Estrangement (Oxford: Blackwell, 1987) pp. 70 e 79ff; Tomothy W. Luke, "The Discipline of Security Studies and the Codes of Containment: Learning from Kuwait", Alternatives 16, n.3 (Verão 1991): 315-44, especialmente pp. 340f; Ole Wæver, "Territory, Authority and Identity: The Late 20th Century emergence of Neo-Medieval Political Structures in Europe", artigo para a primeira conferência da EUPRA, Associação de Pesquisa da Paz Europeia, Florença, Novembro 8-10, 1991.

-Estado soberano irá emergir tão cedo, mas, ao mesmo tempo, os Estados-membros soberanos estão começando a perder alguns de seus limites mais sólidos. Isto não significa que as nações desaparecerão, ou que enfraquecerão. O Estado *territorial*, contudo, com seu princípio soberano, está sendo enfraquecido. Deixadas para trás, encontramos nações com menos Estado, culturas mais desprotegidas.

Figura 2: Modelo da Ampulheta Modificado



Esse desenvolvimento traz à luz a crescente saliência da "(in)segurança societal", isto é, situações nas quais grupos significativos dentro de uma sociedade sentem-se ameaçados, sentem que sua identidade está sob perigo por causa da imigração, da integração ou do imperialismo cultural, e buscam defender-se. No passado, quando uma nação/cultura sentia-se ameaçada sob tais maneiras, podia reivindicar ao "seu" Estado que respondesse adequadamente. Isso não parece mais possível, especialmente na medida em que o controle sobre as fronteiras e as variadas formas de política econômica se movimenta para cima, ao nível UE-europeu. Caso tal desenvolvimento venha a ser geralmente aceito, como deverão as culturas se defender? Sugeriria que isso será feito por meio da cultura. Se uma identidade parece ameaçada pela internacionalização ou europeização, a resposta deve ser um fortalecimento de identidades existentes. Nesse sentido, consequentemente, a cultura se transforma em política securitária.

O caso da Dinamarca é esclarecedor. Durante os últimos anos, os espectadores nesse país têm sido expostos a numerosos programas de televisão e seminários acerca do "dinamarquismo". Esses programas não estão necessariamente ligados a uma agenda anti-europeia ou à recriação de uma estreita correspondência Estado-nação; ao invés

disso, os programas representam um correlato de *aceitação* da integração à União Europeia. É o futuro e a forma de uma nação não estatal dinamarquesa dentro da UE que está em jogo no debate dinamarquês sobre a UE, e tem sido a *comunidade cultural* quem tomou a primeira abordagem desses novos temas, quase explicitamente em termos de política securitária "cultural".

Algumas questões importantes com relação a futuros desenvolvimentos na Europa seguem desse exemplo: primeiro, as identificações nacionais irão declinar? Segundo, caso contrário, em qual de duas possíveis direções os desdobramentos da identidade cultural irão se mover? É possível, por um lado, que as identidades nacionais sejam revitalizadas em termos de autodefesa não estatal e cultural. Isso ajudaria a apoiar a europeização de estruturas políticas, através da evolução de uma identidade *política* europeia, embora deixando a identidade cultural ao nível nacional (*Kulturnation* sem *Staatnation*). Por outro lado, é também possível que a identidade cultural seja revitalizada sob a forma clássica de pensamento do Estado nacional, com preocupações clássicas sobre soberania do Estado, autonomia nacional e autoexpressão nos níveis cultural *e* político. Qualquer uma das possibilidades pode ocorrer, embora a primeira seja o padrão mais novo e desafiador.

Com o processo de integração europeu e o "aculturamento" das nações em procedimento, podemos ver, definitivamente, a emergência da segurança societal como algo à parte da segurança estatal. O Estado defende a si próprio contra ameaças à soberania, e a sociedade defende a si própria contra ameaças à identidade. Esse dualismo não é simétrico. A sociedade pode, sob determinadas condições, escolher chamar o Estado para defesa e sucumbir de volta à velha constelação. O cenário de integração relaciona-se a uma perspectiva por meio da qual a segurança estatal e societal são crescentemente diferenciadas como campos separados, cada qual tendo um objeto de referência distinto. Se as sociedades continuarem cuidando de *sua* segurança à *sua* própria maneira, esse processo de diferenciação pode continuar. Se, contudo, preocupações securitárias no lado societal intensificarem-se ao ponto de chamar o Estado de volta, podemos ver um recuo para longe da integração e de volta a uma Europa de Estados nacionais distintos. Até aqui, não elevamos Estado e sociedade a um *status* igual; o fizemos, porém, em um *status* separado como objetos de referência para a segurança. A importância, em longo prazo, da segurança societal na Europa é dependente da continuação do processo de integração, mas o sucesso da integração também depende das separadas estratégias de segurança das sociedades de forma distinta daquelas dos Estados[60].

[60] Ver Ole Wæver, et al., Identity, Migration and the new Security Agenda, especialmente capítulo 4; e Ole Wæver, "Insecurity and Identity Unlimited", in: Anne Marie le Gloannec & Kerry Mcamara, eds., The Euro-

Esse breve resumo mostra como o conceito de segurança societal poderia ser utilizado para captar as dinâmicas essenciais da segurança europeia. O conceito não é, entretanto, desprovido de problemas. Analiticamente, assim como politicamente, o conceito provoca algumas questões espinhosas. Uma refere-se à voz: de que maneira uma sociedade fala? A sociedade é diferente do Estado no sentido de que não tem instituições de representação formal. Qualquer pessoa pode falar em nome da sociedade e afirmar que um problema de segurança surgiu. Sob quais circunstâncias devem tais reivindicações ser levadas a sério?

Ao pensarmos sobre essa questão, é importante evitarmos noções de uma sociedade indiferenciada. Em termos práticos, não é a sociedade em si que fala, mas sim as instituições e os atores na sociedade que o fazem. Normalmente e também tradicionalmente, de acordo com a ideologia contratualista liberal, é o Estado que tem falado sobre a segurança em nome de uma sociedade presumidamente homogênea e amorfa que ele supostamente representa, com o que se supõe ser uma voz e foco evidentes. A noção de "segurança societal" pode fortemente implicar que essa sociedade homogênea e amorfa agora fala em seu próprio nome. Mas as sociedades são, é claro, altamente diferenciadas, cheias de hierarquias e instituições, com algumas pessoas mais bem posicionadas do que outras para falar em nome de *suas* sociedades. A "sociedade", porém, nunca fala, apenas existe para que se fale em seu nome.

Na medida em que tais representações são feitas a todo instante – de fato, uma grande parte da política diz respeito a falar em nome da sociedade[61] – há uma diferença entre política normal e falar de "segurança" em nome da sociedade. Não podemos predizer quem irá vocalizar questões de "segurança societal"; podemos apenas ver, em retrospecto, quanta legitimidade um ator *de fato* possuía quando ele/ela tentou falar em nome da sociedade. Diversos atores tentam fazer isso a cada momento, mas a tentativa se torna consequente numa escala diferente quando a sociedade mais ou menos apoia ativamente o grupo que fala. Isso tem sido, às vezes, o caso com os neonazistas na Alemanha, em contraste com os atos terroristas ultraesquerdistas realizados em nome do povo, porém sem muito, se é que algum, apoio público.

pean Disorder, no prelo (Centro para Pesquisa de Paz e Conflito, Copenhague, artigo preliminar 1994/14.

[61] Ver, por exemplo, Ernesto Laclau, Thoughts on the Revolution of Our Times (Londres: Verso, 1990), pp. 89-92.

Mais frequentemente, não há representantes completamente legitimados e incontestados na sociedade: existe o Estado ou não existe nada[62]. Isso não previne, é claro, grupos de falarem em nome da sociedade e de ganharem algum tipo de apoio durante um período de tempo. Apenas em raras situações, como na Revolução de Veludo, na Checoslováquia, vemos momentos – quase segundos – de um tipo de representação autoevidente da "sociedade" por alguma instituição não eleita, mas amplamente aceita, como o Fórum Cívico. É muito mais comum para uma "voz" societal ser controversa e apenas parcialmente aceita. Normalmente, o Estado tem sido preemptivo, ou preveniu atores societais de assumirem essa função[63], mas isso não é mais necessariamente o caso, especialmente nas constelações complexas evoluindo na Europa ocidental. Lá podemos começar a ver uma divisão crescente do trabalho entre Estado e sociedade, conforme vozes societais se estabelecem como defensoras de determinadas identidades proclamadas, enquanto o Estado continua a buscar a agenda separada de defender sua própria soberania.

É fácil vislumbrar os efeitos potencialmente perturbadores se algumas questões societais, como a imigração, forem securitizadas. Elizbeth Ferris ilustra como isso já tem ocorrido na Europa, com o resultado de que as abordagens previamente dominantes sobre a imigração como uma questão humanitária ou econômica doméstica estão sendo preteridas por noções de ameaças securitárias[64]. Dan Smith sugere que, "se a política securitária é justificada em bases essencialmente racistas, isso realimentará correntes racistas na sociedade" [65].

[62] Provavelmente, vemos aqui a razão porque tudo isso é mais enigmático para americanos do que para europeus. Em princípio, um conceito de segurança societal deve soar mais natural aos anglo-saxões, que alegadamente veem o Estado e a sociedade separadamente, enquanto que a tradição continental concebe o Estado e a sociedade de maneira relacionada; ver Kenneth Dyson, The State Tradition in Western Europe (Oxford: Martin Robertson, 1980); Henry A. Kissinger, A World Restored (Boston: Houghton Miflin, 1957), pp.192-95. A tradição americana é, no entanto, de um conceito minimalista do Estado, para o qual não é dada qualquer raison d'être dentro ou fora de si, mas que é apenas legitimado como um derivativo (na forma de algum tipo de contrato social) e apenas quando e se serve – e defende – a sociedade. Os continentalistas estão mais inclinados a dar ao Estado seu próprio direito à existência, algo que é mais alheio ao pensamento anglo-liberal. Portanto, no pensamento americano, "segurança" é implicitamente presumida de ser, em última análise, legitimada por referência à segurança de indivíduos. Um conceito de segurança societal se torna, portanto, estranho (a reação natural é reivindicar políticas estatais mais corretas e apropriadas), a não ser que se denuncie a concepção de contrato social como sendo simplesmente uma ideologia liberal/americana. Se alguém concordar com Thomas Paine que "o que é o governo mais do que a administração das relações de uma nação? Não o é", e apoiar que a soberania repousa junto à nação, que sempre tem o direito "de abolir qualquer forma de governo caso julgue inconveniente e estabelece como acordos com seus interesses, sua disposição e sua felicidade" (Rights of Man, pp. xx), então, agendas separadas de segurança para o Estado e a nação tornam-se inconcebíveis. Para os europeus continentalistas, o Estado, mais do que um instrumento pragmático para alcançar os interesses coletivos de um grupo de indivíduos, é visto como uma unidade com sua própria lógica e suas próprias preocupações. Assim também o é para a sociedade.

[63] Carl Schmitt afirmou inclusive que a tarefa do Estado era definir o inimigo e o amigo, e se o Estado falhasse em cumprir isso, outros inevitavelmente dariam um passo à frente para fazê-lo, enquanto que o Estado perderia sua posição e seria substituído pelo novo poder. Carl Schmitt, Der Begriff des Politischen (Berlin: Dunker and Humblot, 1963 [1932]), especialmente pp. 45-54.

[64] Elizabeth G. Ferris, "Peace, Security and the Movement of People", artigo não publicado, Instituto Vida e Paz, Uppsala, Suécia.

[65] Citado por Ferris, p. 17.

No que tange à europeização – se a integração europeia é favorecida –, pode ser mais vantajoso ter tais questões securitizadas em termos de segurança *societal* do que estatal. Se, por um lado, a "ameaça" de uma nova identidade abrangente é enfrentada por meio do fortalecimento do controle estatal sobre as fronteiras, o resultado será bloquear a integração e acelerar uma renacionalização das políticas. Se, por outro lado, o desafio é assumido pela sociedade como algo com o que se deve lidar *enquanto o Estado é parcialmente elevado ao nível europeu*, um processo de "rearmamento" da nação pode ser compatível com a integração política à Europa.

SEGURANÇA EUROPEIA APÓS A GUERRA FRIA

Como sugerido acima em minha discussão sobre a segurança europeia durante a Guerra Fria, podemos distinguir algumas tendências na direção de instalar novos limites políticos com referência à estabilidade europeia durante 1989 e 1990 (especialmente com relação ao "problema alemão"). Naquele período, o risco era que o sistema inteiro pudesse se tornar ilimitado, com o processo inclinando-se para as difíceis realidades dos limites externos das superpotências ou dos limites de diferenciação nacional dentro da Europa. A definição da segurança europeia teria, então, se afastado até que uma das grandes potências sentisse que os desdobramentos em geral haviam se tornado intoleráveis. Naquele período, no entanto, o pensamento europeu sobre segurança existia apenas em termos de programas *positivos* de crescente segurança para a Europa. O resultado foi vários projetos em competição pela Europa, cada qual com um conteúdo específico que negava o outro[66]. Uma limitação puramente negativa "para o bem da Europa" não teria sido mais objetiva, mas conteria a possibilidade de ser generalizada. Sem um novo ponto de autoevidência, de um ponto de referencia inquestionável, alguns temeram que o sistema pudesse acabar testando os limites difíceis.

Por mais de quarenta anos, "segurança" foi o meio de impor coesão nas duas metades da Europa. Na metade ocidental, o conceito definiu os limites da lealdade/seriedade com relação à OTAN, regulando, dessa forma, o arranjo de Estado-para-Estado do Ocidente. Na parte oriental, a segurança foi utilizada para controlar os desenvolvimentos domésticos. Após 1989, ambas as funções enfraqueceram, primeiro no lado oriental. "Segurança" passou a ser, então, o nome para um possível manuseio da Europa, ainda que, mesmo hoje, essa função delimitadora não tenha encontrado uma forma estável. Boa parte da política europeia desde 1989 pode ser interpretada, portanto, como tentativas, pelos "europeus", de instalar um mecanismo para disciplinar uns aos outros e a si próprios, reduzindo, portanto, as opções.

[66] Wæver, "Three Competing Europes".

A palavra-par *segurança europeia* é antiga, mas isto não nos deve levar a ignorar a importante mudança em seu significado que ocorreu durante os anos 1980. Em 1987, Egbert Jahn ressaltou que o termo poderia ter dois significados muito distintos: *segurança internacional regional* ou *segurança euro-nacional*[67]. Previamente àquele período, o termo "segurança europeia" tinha frequentemente significado algo mais próximo ao primeiro, porque de nenhum modo denotativo era possível referir-se à segurança da *Europa*, exceto no sentido da região estando segura porque uma alta proporção de seus atores constitutivos de segurança sentia-se seguro. Progressivamente ao longo dos anos 1980, e de maneira muito mais acelerada após 1989, a Europa como um todo se tornou um objeto de referência da segurança, e a utilização do segundo termo começou a ganhar maior proeminência. De certa forma, a aceitação crescente de seu uso é paradoxal. Com um objeto de referência dificilmente constituído em termos políticos, e certamente não em termos institucionais (exceto por propósitos em grande parte administrativos), o que pode abordar o discurso de segurança? O que é que ameaça a Europa?

Balcanização é uma possibilidade. James Der Derian apontou que o conceito de balcanização é central *vis-à-vis* a Europa, apesar de ser, contudo, academicamente ignorado: "A balcanização é geralmente compreendida como sendo a dissolução de unidades políticas maiores em menores, Estados mutuamente hostis que são explorados ou manipulados por vizinhos mais poderosos" [68]. Der Derian indica que, nos anos entre-guerras, os concorrentes do slogan da balcanização "compartilhavam epistemologias baseadas em uma estrutura fechada de oposições binárias: para os marxistas, balcanização ou federação, barbárie ou socialismo, nacionalismo ou internacionalismo; para os wilsonianos, balcanização ou confederação, despotismo ou constitucionalismo liberal, nacionalismo ou cosmopolitismo" [69].

A balcanização é uma ferramenta para legitimar uma ordem internacional *sem* um inimigo denominado. Uma ordem política/militar geralmente se legitima por meio de referência a uma ameaça externa (um método desenvolvido à perfeição na simetria da Guerra Fria). Quando a ordem não é organizada contra um país específico, ela deve ser baseada num princípio legitimador que ajudará a definir quais desenvolvimentos específicos devem ser opostos (como foi o caso do Concerto europeu, que tomou posição contra a revolução e a mudança no *status quo*, e que traz à mente a famosa frase do ex-presidente Bush sobre a OTAN como sendo uma aliança não contra algum país em

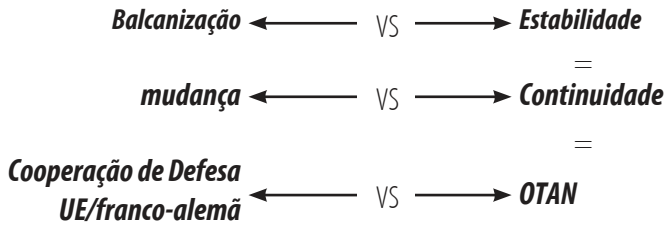
[67] Jahn, et al., European Security, pp. 35-37.

[68] James Der Derian "S/N: International Theory, Balkanization, and the New World Order", Millenium 20, 3 (1991): 485-506, citação na p. 488; também em Der Derian, Antidiplomacy: Spies, Terror, Speed, and War (Oxford: Blackwell, 1992), pp. 141-69.

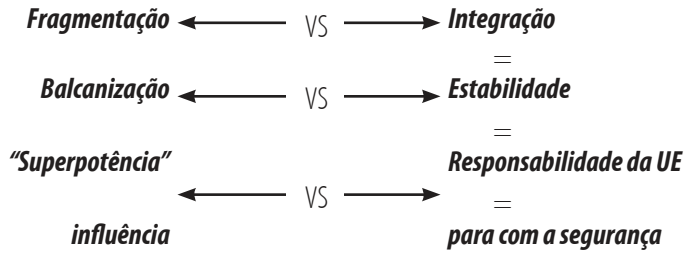
[69] Der Derian, "S/N", p. 491.

particular, mas contra a ameaça da incerteza e instabilidade). Utilizar uma metáfora de caos e desintegração é uma forma de estabelecer a ordem *tal qual* uma finalidade. Desde 1990, a recorrente metáfora foi reforçada pelos eventos nos Bálcãs, ainda que, mais recentemente, o uso da metáfora tenha diminuído, visto que os desdobramentos na ex-Iugoslávia transformaram a metáfora em dura realidade.

Por trás do aparente acordo com respeito ao novo discurso dominante, encontramos na verdade *dois* grandes discursos sobre a segurança europeia. Primeiro, há o argumento de Bush de que o novo inimigo é a incerteza, a imprevisibilidade e a instabilidade. As cadeias de equivalência sugeridas aqui são:



Dadas estas equações, a ameaça de balcanização se torna um argumento contra qualquer mudança que seja: mantenha-se ao lado da OTAN e não balance o barco, por assim dizer. As tentativas de organizar uma cooperação de defesa na Europa ocidental são vistas como perturbações do *status quo*, inclinando-se em direção à guerra e à desestabilização. No discurso da UE, a lógica é:



Conforme indicado na definição de balcanização acima, um significado tradicional implicava que uma região estaria aberta à influência externa; de maneira mais importante, no entanto, não é apenas o foco na instabilidade e mudança, mas na *fragmentação*. Essa possibilidade, portanto, aponta para a *integração* e centralização como soluções.

Em termos gerais, na lógica da UE o conceito de integração é a variável mestra. A integração em si é considerada um valor[70], e cada opção específica deve demonstrar se aumentará ou diminuirá a integração. Mais especificamente, podemos ver na literatura

[70] Markus Jachtenfuchs e Michael Huber, "Institutional Learning in the European Community: The Response to the Greenhouse Effect", in: J.D. Lifferink, P.D. Lowe e A.P.J. Mol, eds., European Integration and Environmental Policy (Londres: Belknap, sendo impresso).

sobre a segurança europeia uma tentativa sintomática de utilizar o neorrealismo (e/ou a lógica americana federalista-realista dos *Federalist Papers*) para argumentar em prol da difícil escolha entre "fragmentação" e "integração"[71]. Esta estratégia pode ser vista como o novo movimento disciplinador: "*europeus! Vocês têm realmente apenas duas opções – não tentem escolher outras, quaisquer que sejam, serão impossíveis. Vocês querem fragmentação ou integração, balcanização/re-nacionalização ou a União Europeia?*"

A integração está sendo, portanto, crescentemente impulsionada pelo espectro da fragmentação[72] e, porque a alternativa é vista como inerentemente inaceitável, torna-se um fim em si mesma. Imediatamente após a unificação alemã, o presidente francês Miterrand começou a argumentar: temos que insistir na Europa da integração de modo a evitar "a Europa da Guerra" [73]. "Segurança" tornou-se, assim, uma abreviação para o argumento: temos que fazer tudo para garantir que a integração, e não fragmentação, seja o resultado.

Há uma outra interessante utilização da lógica de segurança na disputa em torno da europeização. Em diversos países, o conceito mais amplo de segurança está sendo aplicado à questão da *imigração* como um forte argumento pró-integração. Enquanto realizava a Aula Memorial Alastair Buchan em 1991, Jaques Delors empregou o termo segurança como um "conceito todo-abarcante", e argumentou explicitamente pela maior integração nestes termos:

> Uma coisa leva à outra. Isto tem sido uma característica da Comunidade, que está sendo constantemente levada a novas áreas. Uma destas novas áreas está estreitamente relacionada ao conceito geral de segurança. Estou me referindo, é claro, às consequências da livre movimentação dos indivíduos e à necessidade para ação conjunta, ou, no mínimo, estreita coordenação para combater as várias ameaças à segurança pessoal: crime organizado, tráfico de drogas, terrorismo... Iniciativas políticas nesta área relacionadas à segurança são outras expressões de solidariedade, um *leitmotiv* do pacto europeu[74].

Aqui, o conceito *amplo* e progressista de segurança está sendo explorado de modo a construir a UE. Com as tendências fragmentárias na Europa aparentes desde 1991 –

[71] Este argumento é onipresente na imprensa europeia e utilizado por diversos políticos, incluindo Kohl e também Miterrand. Uma análise política inteligente argumentando fortemente nestas linhas é fornecida por Peter Glotz, "Europa am Scheideweg" Europa Archiv 47, n. 18 (Setembro 25, 1992): 503-14. Tentativas de fundamentar esta análise ideológica na teoria (sobretudo neorrealista) são encontradas em: Buzan, et al., The European Security Order Recast; Ole Wæver, "Sikkerhedspolitisk Sabilitet og National Identitet", pp. 101-61 em Christen Sorensen, ed., Europa – Nation, Union: Efter Minsk og Maastricht (Copenhague: Fremad, 1992).

[72] Ole Wæver, "Modelli e scenari futuri", Politica Internazionale 21, n. 3 (Janeiro-Março 1993): 5-27; e Ole Wæver, "Identity, Integration and Security: Solving the Sovereignty Puzzle in E.U. Studies", Journal of International Affairs 48, n. 2 (1995).

[73] Coletiva de imprensa do Presidente, François Miterrand, em Berlim Leste, Dezembro 22, 1989 (reimpresso em Europa Archiv n. 4 (1990): D. 96-99.

[74] Jaques Delors, "European Integration and Security", Survival 33, n. 2 (Março/Abril 1991): 99-109, citação da p. 103.

guerra nos Balcãs; a crise de ratificação em torno de Maastricht; turbulência monetária – preocupações mais clássicas de segurança voltaram a dominar. O espectro de rivalidades entre novas-velhas potências tornando-se o futuro para o novo-velho continente é provavelmente uma das principais razões para que o discurso de segurança esteja crescentemente concentrado no tema da integração/fragmentação.

Vemos, portanto, um emergente sentido compartilhado a respeito do que se trata a agenda: Balcanização. Se o código se tornar forte o suficiente, "segurança" irá, uma vez mais, se tornar uma ferramenta útil. Do outro lado do Atlântico há também duas versões em competição, porém o suficiente deve ser compartilhado através do oceano para torná-lo um conceito politicamente empoderado[75]. Com a articulação da segurança como sendo "segurança europeia", obtemos, com efeito, um fortalecimento geral da imagem de desintegração *enquanto tal* como uma ameaça.

Na versão *europeia* de ordem/segurança, há uma lógica de *state-building* em jogo. A segurança é invocada num sentido que pode ser interpretado como um chamado para defender uma ordem social ainda não existente. A lógica anti-anárquica hobbesiana está sendo utilizada num nível entre o doméstico e o internacional. "Segurança, o ato de fala" é, no momento, principalmente uma ferramenta para a "Europa". As unidades separadas engajam-se primariamente com a *segurança societal*. Tudo isso pode ser visto como uma indicação de que, num nível mais profundo, o Euro-Estado tenha chegado: este se utiliza da lógica da segurança estatal mesmo quando seus países constituintes tenham começado a agir enquanto nações-quase-sem-Estado utilizando a lógica da segurança societal.

SEGURANÇA, POLÍTICA E ESTABILIDADE: OU POR QUE, AFINAL, PODEMOS QUERER "SEGURANÇA"

Tenho focado aqui nas questões de *securitização* e *dessecuritização*, tentando mostrar a importância de mover um tema ou assunto para a área de segurança, e, em decorrência, enquadrando-o como uma "questão de segurança". Ao longo deste artigo, tentei mostrar a vantagem de uma perspectiva nominalista e processual sobre a questão, onde o foco está na constituição do fenômeno de segurança. Isto evita, eu argumento, transformar segurança em uma coisa.

O sentido do meu argumento, entretanto, não é que falar "segurança" simplesmente significa falar numa voz em tom alto. É um pouco mais complexo que isso: "segurança" é um movimento específico que implica consequências e que, por sua vez, envol-

[75] Henry A. Kissinger, A World Restored; Ole Wæver, "Three Competing Europes"; Ole Wæver, "International Society: Theoretical Promises Unfulfilled?" Cooperation and Conflict 27, n.1 (1992): 147-78.

ve arriscar-se e oferecer um problema específico como um caso-teste. Fazer isso pode ter um preço e, nesse sentido, pode ser considerado como uma forma de "aumentar a aposta" [76]. A questão concreta é tornada princípio, desta forma, arriscando princípios (e ordem), porém potencialmente controlando o concreto. O jogo tem toda uma lógica interna atada a si, e, quando abordado de algum campo específico, deve-se permanecer atento aos efeitos de ter uma questão codificada na linguagem de segurança.

Na situação europeia atual, a segurança tem se tornado, de alguma forma, o nome do problema da gestão, da governança num universo extremamente desestruturado. Não sabemos ainda quem são as unidades – elas ainda terão que ser construídas por meio do discurso sobre segurança; não sabemos das questões e das ameaças –, elas estão ainda por serem definidas no discurso sobre a segurança; sabemos apenas a forma: segurança. Pode soar estranho dizer que ainda não sabemos dos problemas e das ameaças quando a guerra tem tomado formas ainda mais brutais na Iugoslávia, com a possibilidade da intervenção europeia e americana sendo levantada ocasionalmente, quando a imigração é discutida como uma ameaça pela Europa e quando os neonazistas alemães têm atacado requerentes de asilo com base nisso. Certamente, podemos estar conscientes de *alguns* dos eventos e processos que são prováveis de fazerem parte do novo universo de segurança, mas estes ainda não foram totalmente conceituados, e não sabemos *sob qual forma* adentrarão este novo "sistema" de segurança.

O ponto que desejo enfatizar aqui é que há uma suposição implícita amplamente compartilhada de que limites e estabilidade devem ser produzidos em pelo menos algum grau mínimo. Algum ponto tem que se transformar no equivalente político do *signifié transcendental* – um ponto que é seu próprio referente, dotado dos instrumentos (de segurança) para reproduzir a si próprio. A *maneira* pela qual o mecanismo de segurança for então inscrito na nova Europa será um importante fator na formação do sistema(s) político europeu.

A partir de uma perspectiva mais nietzschiana, devo também mencionar que a política sempre envolve um elemento de exclusão, no qual alguém tem que exercer violência à inerente abertura das situações, impor um padrão – e deve não apenas lembrar-se,

[76] Com a segurança europeia utilizada na forma fragmentação/integração (como apresentado acima), o preço parece ser que a Iugoslávia se torne o caso de teste para a "Europa". Como um lugar para "experimentar" a Europa, no entanto, a solução do problema nos Bálcãs é dificilmente o teste que alguém escolheria. O desafortunado primeiro caso impõe um risco à Iugoslávia assim como para a UE. Uma vez que a UE se tornou pressionada/tentada a entrar no conflito, torna-se um objetivo em si mesmo agir. Ademais, a UE tem conduzido sua política com o principal critério sendo o efeito na UE, não na Iugoslávia. Ver Ole Wæver, "Den europæiske union og organiseringen av sikkheden i Europa", pp. 33-72, in: Martin Sæter et al., Karakteren av Den europeiske union (NUPI-Report n. 160, Julho 1992, Oslo), especialmente pp. 64-66; Håkan Wiberg, "Divided States and Divided Nations as a Security Problem – the Case of Iugoslávia" (Centro para Pesquisa de Paz e Conflito, artigo preliminar n. 1992/14).

mas esquecer-se seletivamente[77]. Agir politicamente significa assumir responsabilidade por deixar um impacto, por forçar as coisas em uma direção ao invés de outra. Se tal ato é "bom" ou "ruim", isso não é definido por qualquer qualidade intrínseca do ato ou de suas premissas, mas por seus efeitos (que dependem das ações de outros, da interação e, portanto, de um elemento de coincidência). Como demonstrou Hannah Arendt, "a ação revela-se completamente apenas ao narrador, isto é, ao reflexo retrospectivo do historiador"[78]. Agir politicamente nunca pode, consequentemente, ser livre de riscos, e a "progressividade" nunca é garantida pela atitude política ou filosófica das pessoas. Práticas teóricas, assim como qualquer prática política, devem arriscar sua própria respeitabilidade e também deixar rastros, permitindo à posteridade dizer o relato sobre o *significado* de um ato. Os pós-estruturalistas têm normalmente argumentado que seu projeto diz respeito à abertura, implicitamente argumentando que uma situação era demasiadamente fechada e autorreprodutiva. A política diz respeito inerentemente ao fechamento de opções, é sobre forçar a corrente da história em determinadas direções[79].

No contexto atual, política e responsabilidade podem envolver prevenção e limitação e, por vezes, a ferramenta da *securitização* pode parecer necessária. Não é possível, portanto, que um pós-estruturalista preocupado com riscos de rivalidade entre potências e com guerras acabe apoiando uma (re)securitização da "Europa" através de retóricas como aquela da integração/fragmentação. O propósito disso seria o de impor limites, mas que teria, como efeito colateral, alguns elementos de *statebuilding* ligados ao projeto da UE. Isso pode implicar, por consequência, que as *comunidades nacionais* possam ter que se engajar em algum grau de securitização sobre *questões indentitárias*, de modo a lidar com o estresse da europeização. Sob tais circunstâncias, pode emergir uma complementariedade entre nações engajadas com a segurança societal e o novo quase-Estado engajado com a "segurança europeia". Nenhum desses dois movimentos é

[77] Isso é, provavelmente, argumentado mais claramente em "Vom Nutzen und Nachteil der Hisoric für das Leben", em que Nietzsche diz, por exemplo, que "todas as grandes coisas" dependem de ilusões para terem sucesso. (in Friedrich Nietzsche, Werke (Frankfurt/M: Ullstein 1969, vol. 1), p. 254). Isto vincula-se, ademais, a temas como "configuração de valores" e "criando além de si próprio", por exemplo, do "Assim Falou Zaratustra", e o risco implicado na "vontade de poder". Ver, por exemplo, Werke, vol. 2, pp. 301, 356ff, 394f, 600, 730f e 817-20; e Ole Wæver, "Tradition and Transgression...".

[78] Hannah Arendt, The Human Condition (Chicago: Chicago University Press, 1958), p. 192.

[79] Se algum leitor ficou confuso acima, tendo encontrado o autor referindo-se a si próprio como um exemplo de movimento "ideológico e "disciplinador", isto não foi (necessariamente) o caso de uma esquizofrenia analítica, mas, ao invés, de uma autodestruição consciente. Isto aponta em direção a uma complicada questão sobre pós-estruturalismo e política. Por razões entendíveis, porém institucionalmente contingenciais, os pós-estruturalistas emergiram no cenário acadêmico com o programa político de derrubar "coisas dadas", de abrir, tornar possível, libertar. Isso convida à pergunta razoável: abrir espaço para quê? Neonazistas? Guerra? Como pode o pós-estruturalista estar seguro de que "libertar a mente" e "transcender limites" levarão necessariamente a condições mais pacíficas, a não ser que se faça uma incrível suposição de "harmonia de interesses" orientada pelo iluminismo? Para alguém trabalhando no campo negativamente orientado da segurança, uma política pós-estruturalista de responsabilidade deve resultar diferente, com mais vontade de poder e menos desnaturalização.

reflexo de alguma “segurança” objetiva que está ameaçada; eles são, ao contrário, possíveis *atos de fala*, movendo questões para um quadro de segurança de modo a alcançar efeitos diferentes daqueles que sucederiam caso abordados de modo não securitário.