VIDERE

v. 11, n. 21

UNIVERSIDADE FEDERAL
DA GRANDE DOURADOS
Coordenadoria Editorial

UFGD

Reitora: Liane Maria Calarge

Vice- Reitor: Marcio Eduardo de Barros

COED

Coordenador Editorial: Rodrigo Garófallo Garcia

Técnico de Apoio: Givaldo Ramos da Silva Filho

FADIR

Diretor da Faculdade de Direito e Relações Internacionais: Alfa Oumar Diallo

Editor–Chefe

Tiago Resende Botelho

Conselho Editorial Internacional

Dr. Amine Ait Chaalal (Universidade Católica de Louvain-La-Neuve – Belgica); Dr. Daniela Castilhos (Universidade Portucalense – Portugal); Dr. Daniel G. Shattuc (Universidade do Novo México – USA); Dr. Eugéne Tavares (Unidade Assane Seck de Ziguinchor – Senegal); Dr. Gonçal Mayos Solsona (Universidade de Barcelona); Dr. Juan Ramón Pérez Carrillo (Universidade de Granma – Cuba); Dr. Nuria Belloso Martín (Universidade de Burgos – Espanha); Dr. Francesco Rubino (Universidade de Paris I – França); Dr. Paulo Ferreira da Cunha (Universidade do Porto – Portugal); Dr. Rodrigo Perez (Universidade de Atacama – Chile); Dr. Bruno Sena Martins (Universidade de Coimbra).

Conselho Editorial

Dr. Alexandre Melo Franco Bahia (UFOP); Dr. Antônio Carlos Diniz Murta (FUMEC); Dr.Bruno Galindo (UFPE); Me. Camila Soares Lippi (UNIFAP); Dr. Carlos Henrique Bezerra Leite (UFES); Dr. Celso Hiroshi Iocohama (UNIPAR); Dr. Cesar Augusto Baldi (UNB); Dr. Cristina Pazo (Universidade de Vitória); Dr. Edson Fernando Dalmonte (UFBA); Dr. Edson Ferreira de Carvalho (UNIFAP); Dr. Fábio Amaro da Silveira Duval (UFPel); Dr. Francisco Pereira Costa (UFAC); Dr. José Ribas Vieira (UFRJ); Dr. Maria dos Remédios Fontes Silva (UFRN); Dr. Maria Goreti Dal Bosco (UFF); Dr. Marilia Montenegro Pessoa de Mello (UFPE); Dr. Rafael Lamera Cabral (UFERSA); Me. Renan Honório Quinalha (USP); Dr. Renato Duro Dias (UFRG); Dr. Rafael Salatini de Almeida (UNESP); Dr. Roberto Fragale Filho (UFF); Dr. Samuel Barbosa (USP); Dr. Sebastião Patrício Mendes da Costa (UFPI); Dr. Vanessa Alexandra de Melo Pedroso (UCP); Dr. Wanise Cabral Silva (UFF).

Conselho Editorial Interno

Me. Tiago Resende Botelho - FADIR - UFGD; Me. Arthur Ramos do Nascimento - FADIR - UFGD; Drª. Thaisa Maíra Rodrigues Held - FADIR - UFGD; Drª. Liana Amin Lima da Silva - FADIR - UFGD; Drª. Verônica Maria Bezerra Guimarães - FADIR - UFGD; Dr. Gustavo de Souza Preussler - FADIR - UFGD

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca Central - UFGD

Revista Videre: ver, olhar, considerar [recurso eletrônico]/ Universidade Federal da Grande Dourados, Faculdade de Direito e Relações Internacionais. – Vol. 1, n1 (jan./jun., 2009)–. – Dados eletrônicos. – Dourados, MS: Ed. Universidade Federal da Grande Dourados, 2009-

Semestral.
Modo de acesso: Word Wide Web:
<http://ojs.ufgd.edu.br/index.php/videre>.
ISSN 2177-7837 (online).

1. Direitos. Direitos humanos. 3. Ciência Política. 4. Relações Internacionais.
5. Universidade Federal da Grande Douradas – Periódicos. I. Universidade Federal da Grande Dourados. Faculdade de Direito e Relações Internacionais, Programa de Pós-Graduação em Fronteiras e Direitos Humanos.

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca Central da UFGD. - Alison Antonio de Souza – CRB 1 2722.

Revista VIDERE
Viu, olhou, considerou.
CAPES
ISSN 2177-7837
v.11 n.21, jan./jun. 2019

UNIVERSIDADE FEDERAL
DA GRANDE DOURADOS
Coordenadoria Editorial

Revista Semestral do Programa de Pós-Graduação em Fronteiras e Direitos Humanos
da Universidade Federal da Grande Dourados – UFGD
Videre, Dourados, MS, v. 11, n.21, jan./jun. 2019

VIDERE
v. 11, n.21, jan./jun., 2019

EDITOR–CHEFE

Tiago Resende Botelho
Doutorando em Direito Público pela Universidade de Coimbra & professor da FADIR – UFGD

REVISÃO
A revisão gramatical é de responsabilidade dos(as) autores(as).

CAPA
Felipe Xodó - autor da arte intitulada "Gente de todas as cores e lugares".

PRODUÇÃO GRÁFICA
Everson Umada Monteiro - Publicitário e Mestre em Comunicação (UFMS)

M&W Comunicação Integrada
Editoração Eletrônica, Produção Gráfica

Correspondências para:

UFGD/FADIR
Universidade Federal da Grande Dourados
Faculdade de Direito e Relações Internacionais - FADIR
Rua Quintino Bocaiúva, 2.100- Jardim da Figueira
Caixa postal 322 - CEP 79.824-140 - Dourados/MS
Fones: +55 67 3410-2471 / Fax: +55 67 3421-9493

SUMÁRIO

EDITORIAL 7

APRESENTAÇÃO 9
Tomaz Espósito Neto
Camilo Pereira Carneiro

ARTIGOS

IDENTIDADES E FRONTEIRAS ÉTNICAS NO PROCESSO DE INSERÇÃO DOS MIGRANTES HAITIANOS NO MUNICIPIO DE CASCAVEL/PR 13
Eric Gustavo Cardin
Carmem Aparecida Manica

HAITIAN IMMIGRATION NETWORK FOR FRENCH GUIANA: THE NORTHERN BRAZILIAN AMAZON ON THE DIASPORA ROUTE 39
Paulo Gustavo Pellegrino Correa
Andrevil Isma
Eliane Superti
Ítalo Allan Maia Gouvêa

MIGRAÇÃO INTERNACIONAL PENDULAR EM FRONTEIRA: EM BUSCA DE QUALIFICAÇÕES ESPACIAIS 55
Marco Aurélio Machado Oliveira
Joanna Amorim de Melo Loio

OS MARCOS DO NOVO CONSTITUCIONALISMO LATINO-AMERICANO À LUZ DO ESTADO PLURINACIONAL DA BOLÍVIA 69
Elísio Augusto Velloso Bastos
Caroline Figueiredo Lima

EL CHACO BOREAL EN EL CONTEXTO TRANSNACIONAL ACTUAL: LA RESPONSABILIDAD SOCIAL EMPRESARIAL Y EL PAPEL DEL ESTADO PARAGUAYO EN LA EXTRACCIÓN DE HIDROCARBUROS 81
Aurea Vecino Cabalhero

PARA ALÉM DAS FRONTEIRAS: CIDADANIA TRANSNACIONAL..... 106
Elaine Dupas
Leonardo Chaves de Carvalho
Luciani Coimbra de Carvalho

IS THERE A LATIN AMERICAN CHILD MIGRATION LAW? AN ANALYSIS OF THE 'ADVISORY OPINION N. 21 ON THE RIGHTS OF CHILD MIGRANTS' RENDERED BY THE INTER-AMERICAN COURT OF HUMAN RIGHTS 122
Tatiana A F R Cardoso Squeff
Marcia Leonora S. R. Orlandini

SOVEREIGN INJUSTICE Y PROJET DE LOI N°1: ANÁLISIS COMPARADO DE LAS NARRATIVAS NACIONALISTAS DE LOS QUÉBÉCOIS Y DE LOS JAMES BAY CREES EN EL REFERÉNDUM DE QUEBEC DE 1995 136
Noelia Rodríguez Prieto

A DIFÍCIL CONSTRUÇÃO DE UM SISTEMA DE GOVERNANÇA PARA O AQUÍFERO GUARANI 153
Karina Lilia Pasquariello Mariano
Maria Luisa Telarolli Leite

AS POLÍTICAS DE FRONTEIRAS DA UNIÃO EUROPEIA: ESPAÇO SCHENGEN E A FRONTEX 172
Fernando Jose Ludwig

O PROCESSO DE CONSTRUÇÃO DA POLÍTICA MUNICIPAL PARA A POPULAÇÃO IMIGRANTE DE SÃO PAULO: DESAFIOS E POTENCIAIS 193
Camila Bibiana Freitas Baraldi
Isabel Meunier

POTENCIALIDADE DO PROGRAMA ESPACIAL BRASILEIRO PARA A INTEGRAÇÃO REGIONAL: APROFUNDAMENTO DA COOPERAÇÃO REGIONAL ...209
Naiane Inez Cossul

PERSPECTIVAS SOBRE O TRABALHO (RE)PRODUTIVO DA MULHER MIGRANTE NOS ESTADOS CENTRAIS..... 226
Vanessa Alexsandra de Melo Pedroso
Maria Luiza Ramos Vieira Santos

O CONFLITO COMO CONDIÇÃO HUMANA? OS LIMITES DA AÇÃO E AS CONSEQUÊNCIAS PARA A CONVIVÊNCIA PACÍFICA 238
Maiquel Ângelo Dezordi Wermuth
Anna Paula Bagetti Zeifert

EDITORIAL

A Revista *Videre* é um periódico editado semestralmente pelo programa de mestrado em Fronteiras e Direitos Humanos da Faculdade de Direito e Relações Internacionais da Universidade Federal da Grande Dourados na cidade de Dourados, Estado de Mato Grosso do Sul, com e-ISSN: 2177-7837 e qualificada na Comissão Qualis Capes Direito com estratificação B1.

O Conselho Editorial da revista, pautado no significado da palavra *videre* – ver, olhar e considerar -, tem por objetivo publicizar de forma democrática e gratuita as muitas visões, olhares e considerações nas áreas das ciências aplicadas e humanas, envolvendo cientistas nacionais e internacionais.

O símbolo da revista, a mulher indígena, foi desenhada pelo grafiteiro Amarelo e encontra-se estampada nos muros do CEUD – UFGD. Representa as questões de gênero e étnica, o multiculturalismo, epistemologia, Direitos Humanos, democracia e teoria do reconhecimento, temáticas de difíceis inserções na realidade regional nacional. Temas enfrentados na tessitura das letras que constroem a revista.

Os autores e autoras buscam, por meio da interdisciplinaridade das visões, olhares e considerações teorizar a realidade social com seus estudos científicos na página eletrônica da Revista *Videre*.

A Revista *Videre*, para além da contribuição com a propagação das pesquisas científicas, serve de ponte entre as graduações e os programas *stricto sensu*. Desta maneira, abrange temas interdisciplinares, que tratam de assuntos relativos às áreas: Estado e Espaços Jurídicos; Cidadania, Justiça e Reconhecimento; Sistemas Políticos, Democracia, Desenvolvimento e Direitos Humanos; Estudos Internacionais, Multitemáticos e Direito; Gênero, Raça e etnia; Estudos Fronteiriços; Educação, pobreza e desigualdade social; América Latina e seus desafios contemporâneos.

As seções da revista estão divididas em: artigo científico; ensaio; resenha/rescensão; resumo; estudo de caso; agenda e entrevista.

Os trabalhos submetidos à Revista *Videre* passam por pareceristas nacionais e internacionais *ad hoc*, de notório saber e capacidades inquestionáveis, aos quais cabem a decisão pela publicação. Os artigos são avaliados pelos pareceristas em regime de *double blind peer-review*.

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.

As capas da Revista *Videre* buscam, desde seu germinar, difundir visões, olhares e considerações a respeito da realidade local do município de Dourados – MS.

APRESENTAÇÃO

FRONTEIRAS, DIREITOS HUMANOS E INTEGRAÇÃO REGIONAL NO INÍCIO DO SÉCULO XXI

A presente edição da Revista Videre, do Programa de Mestrado em Fronteiras e Direitos Humanos da Faculdade de Direito e Relações Internacionais da Universidade Federal da Grande Dourados, lançada no primeiro semestre de 2019, intitulada "Dossiê Fronteiras, Direitos Humanos e Integração Regional no Início do Século XXI", conta com o apoio da Cátedra Jean Monnet, do programa Erasmus + e da União Europeia. A capa do presente número, que traz a arte "Gente de todas as cores e lugares", foi elaborada voluntariamente pelo artista Felipe Xodó. Os textos do Dossiê abordam temas relacionados às fronteiras americanas e europeias, com ênfase nos movimentos migratórios, nas questões de identidade, nos direitos humanos, bem como nas políticas governamentais e na gestão da infraestrutura e de recursos transfronteiriços.

O tema das migrações é enfocado em **"Identidades e fronteiras étnicas no processo de inserção dos imigrantes haitianos no Município de Cascavel/PR"**, de Eric Cardin e Carmem Manica, analisa o processo de inserção social dos migrantes haitianos no município de Cascavel, explorando os obstáculos enfrentados pelos migrantes e as redes sociais constituídas. Cardin e Manica partem do pressuposto de que as identidades são relacionais em sua análise sobre redes sociais, inserção social e fronteiras étnicas. O texto, elaborado com base em entrevistas qualitativas realizadas entre 2015 e 2017, apresenta a ideia de que as estratégias de construção identitárias não são ideais puros, mas coexistem nas práticas cotidianas dos migrantes.

Já ***"Haitian immigration network for French Guiana: the northern Brazilian Amazon on the diaspora route"***, de Paulo Pellegrino, Andrevil Isma, Eliane Supertit e Ítalo Gouvêa apresentam uma análise do fluxo migratório haitiano para a América do Sul após o terremoto de 2010 e o papel do Brasil como país de destino, mas também como rota para a Guiana Francesa. Para os autores, a fronteira franco-amapaense (Amapá/Brasil – Guiana Francesa/França), anteriormente não acessada por esse fluxo no norte da Amazônia brasileira, tornou-se estratégica. O trabalho traz os resultados de uma pesquisa realizada entre 2015 e 2017 sobre o modus operandi da migração haitiana por meio dessa nova rota, seus mecanismos e formas de ação. Uma rede migratória que constituiu parte importante de sua estrutura no território da fronteira brasileira.

No trabalho intitulado **"Migração internacional pendular em fronteira: em busca de qualificações espaciais"**, Marco Aurélio Machado e Joanna Loio abordam a migração internacional e a pendularidade na fronteira Brasil-Bolívia, enfocando a fronteira e a migração internacional. Os autores apresentaram dados obtidos em entrevistas com sujeitos pendulares.

Em **"Os marcos do novo constitucionalismo latino-americano à luz do Estado Plurinacional da Bolívia"**, de Elísio Augusto Velloso Bastos e Caroline Figueiredo Lima, apresentam os desdobramentos derivados das políticas públicas oriundas do novo momento constitucional que a Bolívia vivencia desde a promulgação da Constituição de 2009.

Traz ainda o protagonismo crescente dos povos originários, decorrente das políticas públicas de incentivo à participação política e assistência jurídica representativa de sua cultura e cosmovisão. O trabalho aponta os marcos do constitucionalismo latino-americano com foco específico no Estado Plurinacional da Bolívia.

Em ***"El Chaco boreal en el contexto transnacional actual: la responsabilidad social empresarial y el papel del estado paraguayo en la extracción de hidrocarburos"***, Áurea Vecino Caballero enfatiza a responsabilidade social empresarial em sua abordagem acerca dos impactos das ações do Estado paraguaio e das empresas petrolíferas transnacionais na região do Chaco Boreal. No trabalho, Vecino enfoca o histórico conflito pela terra, a incorporação das novas indústrias extrativas de hidrocarbonetos desde o anúncio da companhia President Energy sobre seu interesse na prospecção e extração de hidrocarbonetos no Chaco Boreal no final de 2014 e as subsequentes medidas do governo do presidente Horacio Cartes, que modificaram a matriz energética do país e as prioridades do Estado a respeito das políticas de uso da terra, trazendo consequências drásticas para comunidades indígenas e para o meio ambiente. utilizando para a analise destas atividades extrativas a denominada Responsabilidade Social Empresarial.

Por sua vez, **"Para além das fronteiras: cidadania transnacional"**, de Elaine Dupas, Leonardo Chaves de Carvalho e Luciani Coimbra de Carvalho aborda a intensificação e o aumento dos deslocamentos humanos além das fronteiras nacionais e o papel dos Estados no acolhimento e na integração dos indivíduos que cruzam as fronteiras. Para os autores, a possibilidade de concessão do status de cidadão a estes indivíduos transnacionais ganha destaque nas questões contemporâneas que merecem ser debatidas pela comunidade internacional, uma vez que a cidadania e a proteção dos direitos humanos possuem pontos de convergência. No texto são apresentadas categorias de direitos que deveriam ser garantidas a todos os indivíduos para ser considerados "cidadãos plenos", bem como uma dissociação dos conceitos de cidadania e nacionalidade.

Com ênfase na questão dos Direitos Humanos, o artigo ***"Is there a Latin American Child Migration Law? An analysis of the 'Advisory Opinion n. 21 on the rights of child migrants' rendered by the Inter-American Court of Human Rights"***, de Tatiana A F R Cardoso Squeff e Marcia Leonora S. R. Orlandini, apresentam um estudo da Opinião Consultiva n. 21/14, que trata dos direitos das crianças migrantes e discerne sobre quais garantias mínimas que os países da região, mais precisamente os do Cone Sul, deveriam conferir à esta categoria de migrante.

Adentrando na temática dos nacionalismos, ***"Sovereign injustice y Projet de Loi*** nº 1: ***análisis comparado de las narrativas nacionalistas de los Québécois y de los Crees de la Bahía James en el Referéndum de Quebec de 1995"***, de Noelia Rodríguez Prieto, traz uma análise comparada da retórica nacionalista presente em dois documentos que foram publicados durante o referendum de independência de Quebec, em 1995: *Sovereign Injustice*, pelo *Grand Council of the Crees* de Quebec, em outubro de 1995; e Projeto de Lei nº 1 "*Loi sur l'avenir du Québec*", um projeto de lei apresentado pelo primeiro ministro provincial Jacques Parizeau na Assembleia Nacional. Duas fontes expressivas de um contexto marcado por tensões entre os líderes separatistas que encabeçaram no nacionalismo quebequense e que pretenderam com o plebiscito alcançar uma efetiva secessão da província francófona; e as comunidades autóctones *Crees*, da Baía de James, que habitam majoritariamente o norte de Quebec e são contrárias

a qualquer separação, posicionando-se a favor de permanecer no Canadá em caso de independência quebequense. Rodriguez defende que a antonímia política permeia uma retórica que busca a legitimação de um conceito político: o da autodeterminação. Conceito que permite elucidar as distinções essenciais destes nacionalismos que, apesar de suas semelhanças discursivas, divergem quanto a seus objetivos, interpretação da legitimidade histórica de seus direitos políticos, da construção de sua identidade nacional e de seus vínculos com o Estado canadense.

Voltando à metade meridional do continente americano, em "**A difícil construção de um sistema de governança para o Aquífero Guarani**", Karina Lilia Pasquariello Mariano e Maria Luisa Telarolli Leite analisam a construção de um sistema de governança para o Aquífero Guarani, uma das maiores reservas de água subterrânea do mundo, compartilhada por Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai. As autoras ressaltam que embora a questão das águas subterrâneas seja estratégica no contexto internacional, nem sempre essa importância se traduz em uma institucionalização adequada para o tratamento dessas águas, como é o caso do Acordo para o Aquífero Guarani, assinado em agosto de 2010. As preocupações com a salvaguarda da soberania e dos interesses nacionais dos países detentores da reserva desestimulam os governos a uma maior preocupação com a institucionalização desse Acordo.

Com enfoque nas políticas de fronteira da União Europeia, **"As políticas de fronteiras da União Europeia: o Espaço *Schengen* e a Frontex"**, de Fernando Ludwig defende que as fronteiras são primordiais para o entendimento das relações internacionais e dos processos de integração regional. Para o autor, ainda que haja certo consenso em tal afirmação o mesmo não vale para a emancipação dos estudos fronteiriços em direção ao centro das relações internacionais. Ludwig entende que a UE é, sob os mais variados aspectos, uma rica fonte de concepções sobre fronteiras e, em seu texto, busca inquirir sobre a dualidade de entendimento das fronteiras internas e externas a partir da percepção europeia. Para tanto, apresenta as percepções antagônicas que permeiam o processo de integração regional europeu, com ênfase no Espaço Schengen e na Frontex.

O presente número da Revista Videre, dedicado ao Dossiê Fronteiras, Direitos Humanos e Integração Regional no Início do Século XXI, tem o objetivo de iluminar e estimular, por meio de suas contribuições acadêmicas, um debate de ampla complexidade, com um ilimitado escopo de temas e desafios.

No trabalho intitulado **"O processo de construção da política municipal para a população imigrante de São Paulo: desafios e potenciais**", Camila Baraldi e Isabel Meunier analisam a política municipal para a população imigrante de São Paulo, pautada na Lei Municipal nº 16.478/2016 e no Decreto nº 57.533/2016, que resultou de um processo decisório intersetorial, tendo contado com ampla participação social. No texto as autoras descrevem o mencionado processo e defendem a ideia de que a política pública migratória representou a concretização do paradigma de direitos humanos como diretriz das ações e programas municipais para a população migrante.

Já em um enfoque voltado às políticas de integração regional, Naiane Cossul analisa em **"Potencialidade do Programa Espacial Brasileiro para a integração regional: aprofundamento da cooperação regional por meio do emprego das tecnologias de informação e comunicação"** o papel do Programa Espacial Brasileiro como potencializador da integração regional, mais precisamente no que tange ao compartilhamento

de tecnologias de informação e comunicação com os Estados vizinhos. No trabalho a autora aborda a atuação das Forças Armadas na implantação os programas SISFRON, SisGAAZ e do Satélite Geoestacionário de Defesa e Comunicações Estratégicas (SGDC), projetos tecnológicos importantes para a inserção regional do Brasil.

Por sua vez, no âmbito dos Direitos Humanos, o texto **"Perspectivas sobre o trabalho (re)produtivo da mulher migrante nos Estados centrais"**, de Vanessa Pedroso e Maria Luiza Santos aborda a migração como fenômeno econômico, social e político no qual os cidadãos de Estados tidos como periféricos passam a se dirigir a Estados considerados centrais no sistema internacional. Enfatizando a feminização dos processos migratórios, as autoras trazem a questão dos direitos humanos e também os temas feministas na abordagem da luta por empoderamento dos migrantes de países periféricos.

Por fim, com enfoque na origem dos conflitos entre os homens na sociedade contemporânea, a partir da noção de homem como animal político, de Aristóteles, cujo projeto de vida abrange o convívio com seus iguais, em **"O conflito como condição humana? Os limites da ação e as consequências para a convivência pacífica"**, Maiquel Wermuth e Anna Paula Zeifert examinam a a necessidade de limitação do agir humano desenvolvida por Thomas Hobbes, bem como a busca pela felicidade de um ser pretensamente racional e moralmente livre, conforme Kant. Ao longo do texto, os autores se propõem a aferir se o conflito poderia ser percebido ou não como parte da própria condição humana.

Dourados – MS, 28 de maio de 2019.

Dr. Tomaz Espósito Neto[1]
Dr. Camilo Pereira Carneiro[2]
(**Organizadores do Dossiê**)

1 Professor do Mestrado em Fronteiras e Direitos Humanos da UFGD. Doutor em Ciências Sociais pela PUC-SP. tomazneto@ufgd.edu.br.

2 Professor Visitante do Mestrado em Fronteiras e Direitos Humanos da UFGD. Doutor em Geografia pela UFRGS. camilofilho@ufgd.edu.br.

Artigo recebido em: 28/10/2018. Aprovado em: 22/05/2019

IDENTIDADES E FRONTEIRAS ÉTNICAS NO PROCESSO DE INSERÇÃO DOS IMIGRANTES HAITIANOS NO MUNICÍPIO DE CASCAVEL/PR

IDENTITIES AND ETHNIC FRONTIERS IN THE INSERTION PROCESS OF HAITIAN IMMIGRANTS IN THE MUNICIPALITY OF CASCAVEL/PR

Eric Gustavo Cardin[1]

Carmem Aparecida Manica[2]

RESUMO: O objetivo do artigo é analisar o processo de inserção social dos migrantes haitianos no município de Cascavel/Paraná, explorando os obstáculos enfrentados pelos migrantes e as redes sociais constituídas. Não suficiente, partindo do pressuposto que as identidades são relacionais, refletimos sobre as relações entre redes sociais, inserção social e as fronteiras étnicas. Para tanto, o estudo utilizou de entrevistas qualitativas realizadas entre 2015 e 2017 e possibilitou o entendimento de que as estratégias de construção identitárias não são ideais puros, mas coexistem nas práticas cotidianas dos migrantes.

PALAVRAS-CHAVE: Migração haitiana. Identidade. Fronteiras étnicas.

ABSTRACT: The objective of this article is to analyze the process of social insertion of Haitian migrants in the municipality of Cascavel / Paraná, exploring obstacles faced by migrants and social networks. Not enough, based on the assumption that identities are relational, we reflect on the relationships between social networks, social insertion and ethnic boundaries. For that, the study used qualitative interviews conducted between 2015 and 2017 and allowed the understanding that identity construction strategies are not pure ideals but coexist in daily practices of migrants.

KEYWORDS: Haitian migration. Identity. Ethnic boundaries.

1 Doutor em Sociologia pela Universidade Estadual Paulista (UNESP). Pós-doutor em Antropologia Social pela Universidad Nacional de Misiones (UNAM/Argentina). Professor do Programa de Pós-graduação em Sociedade, Cultura e Fronteiras. Coordenador do Grupo de Pesquisa Fronteiras, Estado e Relações Sociais (LAFRONT). eric_cardin@hotmail.com

2 Mestre em Ciências Sociais pela Universidade Estadual do Oeste do Paraná (UNIOESTE). Graduada em História (UNIPAR). Professora da Secretaria do Estado do Paraná. carmem.manica@gmail.com

INTRODUÇÃO

Nas últimas duas décadas o Brasil se tornou um país receptor de inúmeros migrantes latino-americanos, com destaque para os bolivianos, paraguaios, venezuelanos e haitianos. Consequentemente, ocorreram diferentes fatos sociais derivados das interações características das fronteiras étnicas em vários pontos do território nacional durante o mesmo período. Partindo desta observação inicial, explicita-se que o objetivo do presente artigo é analisar a relação entre o processo de inserção social dos haitianos e a constituição de redes sociais no município de Cascavel, estado do Paraná, Brasil. Neste intuito, serão analisados o acolhimento dos migrantes e a importância da educação e da religião no intuito de se respaldar uma reflexão sobre as fronteiras étnicas impostas.

O migrante ao chegar ao local de destino se depara com novas configurações religiosas, culturais, econômicas e sociais, configurações que interagem com as experiências e os valores acumulados durante sua trajetória de vida. Com a migração e o contato com uma nova realidade, vários aspectos da vida do migrante acabam sendo impactados, resultado direto do contato com o "novo". Para Bhabha (1998), durante esse encontro entre o novo e o antigo, entre o nativo e o estrangeiro, o migrante reencena, negocia e redefine sua cultura. Nesse aspecto, Dantas (2010) pondera que o migrante traz consigo uma carga simbólica, mas no encontro com o outro acaba por ter um conflito interno contínuo, que coloca em xeque o seu próprio modo de ser.

Segundo Marandola (2008), migrar é sair do seu lugar, o que resulta em um processo de redefinições e em uma ação de aventurar-se em lugares de pouca ou nenhuma familiaridade, onde há pouco ou nenhum controle. Nesse sentido, Rosana Baeninger e Sylvain Souchaud (2007, p. 04) argumentam que:

> Hoje a migração, em muitos casos, não é um processo linear, mas feita de desvios, retornos, idas e vinda. A multiplicação dos lugares na migração não é aleatória, constitui ou acaba formando uma estratégia na qual os espaços são considerados como recursos num recurso cumulativo. A circulação de indivíduos e de bens de informações que lhes são associados, em diferentes espaços articulados entre si, criam uma dinâmica territorial complexa.

Arjun Appadurai (2004) afirma que os fluxos migratórios e o deslocamento de refugiados podem transformar as vidas cotidianas em novos projetos sociais. Logo, torna-se relevante observar que esses grupos ou comunidades de migrantes cada vez mais desejam ampliar seu pertencimento político e buscar, por meio da cidadania, o seu reconhecimento (SASSEN, 2014). Diante disso, o presente artigo explora estas dimensões ao analisar o processo de inserção social dos migrantes haitianos e as fronteiras étnicas estabelecidas, com maior atenção aquelas existentes no município de Cascavel. Em grande medida, a chegada dos haitianos e a falta de estrutura do país para recebê-los fizeram com que a sociedade civil desenvolvesse diferentes ações de acolhimento.

No intuito de contribuir com o entendimento do fenômeno migratório, mais precisamente para as abordagens centradas nas configurações das redes sociais e

das identidades no interior das relações estabelecidas nas fronteiras étnicas, serão utilizadas algumas entrevistas realizadas com agentes pertencentes à sociedade civil organizada e também com um conjunto de migrantes. Com o uso de um roteiro semiestruturado, foram entrevistados dois representantes de instituições que atuam no acolhimento dos haitianos no intuito de problematizar as relações de poder que envolvem esta atividade, e também com dez migrantes haitianos (oito homens e duas mulheres), buscando explorar as leituras que os próprios migrantes fazem do processo de inserção e das redes sociais constituídas (é importante ressaltar que nem todas as entrevistas estão expostas diretamente neste texto).

O artigo está organizado em três partes. Primeiramente, será abordado o processo de acolhimento destes sujeitos, que em grande medida ocorre por meio de redes privadas, confessionais ou laicas. Em um segundo momento, será analisado o acesso à educação e as dificuldades impostas pelo idioma. Por fim, serão apresentados alguns aspectos relacionados à importância da religião no processo de inserção ao mesmo tempo em que se expressam manifestações xenofóbicas. Devido ao recorte estabelecido no presente estudo, questões mais diretamente vinculadas à inserção laboral não serão contempladas.

1 A ESTRUTURA DE ACOLHIMENTO DOS HAITIANOS

A chegada dos migrantes no país de destino corresponde a um problema que envolve inúmeras dimensões. Nesse sentido, questões relacionadas ao impacto econômico e social dos fluxos migratórios e também reflexões sobre a pré-existência de redes sociais de recepção e de estrutura de acolhimento são temas que tangenciam este momento. Semelhante a outras localidades do território brasileiro, o município de Cascavel não possui abrigos estatais para o acolhimento dos migrantes haitianos, em grande medida, cabe às instituições religiosas o desenvolvimento desse papel.

Rosangela Silva Ferreira, pedagoga e membro da Cáritas Arquidiocesana de Cascavel, destaca que a falta de uma estrutura pública de recebimento desta população exige respostas da sociedade civil organizada. Corroborando neste aspecto, o reverendo da Igreja Anglicana, Luiz Carlos Gabas (2014), afirma que:

> A igreja não pode se furtar de uma de suas principais funções que é compromisso com os direitos humanos. Temos essa preocupação da proteção e do acolhimento dessas pessoas que vêm de outros países que vêm à Cascavel em busca de um recomeço (LAÍNY, 2014, p. 1).

Em conformidade com a questão do acolhimento é possível perceber a existência de algumas ações nos estados do Amazonas, São Paulo e Santa Catarina. No tocante ao município de Manaus cabe destacar a pesquisa de Kátia Couto (2016), que descreve a acolhida dos migrantes haitianos pela Pastoral do Migrante. A referida autora destaca que os migrantes foram abrigados em vários alojamentos localizados em seis bairros da cidade, como também na própria Casa de Acolhida da Pastoral do Migrante.

> A Pastoral do Migrante (SPM) da Arquidiocese de Manaus, atuou de foram efetiva no acolhimento de migrantes haitianos, através de várias atividades e medidas que buscavam garantir serviços de assistência imediata e articulando parcerias no intuito de inserir esses migrantes no ambiente social de destino (COUTO, 2016, p. 170).

Segundo Andréia B. de Souza e Leila de Menezes Stein (2015), uma grande quantidade de migrantes haitianos é acolhida pela Missão de Paz no município de São Paulo, capital do estado brasileiro que mais recebe imigrantes haitianos.

> Até o final de 2015, São Paulo já havia recebido cerca de 60% do fluxo migratório haitiano, e foi considerado o estado que mais acolheu os haitianos que chegavam pelo Acre e pelo Amazonas. Destes imigrantes, grande parte foi e ainda está sendo amparada na Paróquia Nossa Senhora da Paz (Missão Paz), instituição religiosa ligada à Igreja Católica que conta com uma equipe diversa e especializada no acolhimento de migrantes e refugiados, ajudando-os com alimentação, documentação, moradia e emprego (SOUZA; STEIN, 2017, p. 5).

Conforme Paolo Parise (2016), a Missão da Paz começou sua atuação na década de 1930 no município de São Paulo e atualmente tem sua estrutura formada pela Casa do Migrante, que tem a capacidade de atender 110 migrantes ou refugiados. Além disso, a missão possui o Centro Pastoral e de Mediação dos Migrantes, que auxilia nos aspectos de documentação, jurídicos, laborais, de saúde e educação, atendendo os núcleos familiares e a comunidade. Faz parte também da estrutura da Missão da Paz o Centro de Estudos Migratórios e a Igreja Nossa Senhora da Paz.

Também merece destaque a pesquisa de Gláucia de Oliveira Assis e Luís F. A. Magalhães (2016), que revelou que após o recrutamento de migrantes haitianos por empresas do estado de Santa Catarina a vinda destes passou a ser mediada pelas redes sociais.

> Estas redes sociais possuem como principal expressão atualmente a existência de Associações de Haitianos nestas cidades, especialmente em Balneário Camboriú, Itajaí e Navegantes. Passam pelas associações os trâmites trabalhistas, a ajuda com a hospedagem e o encaminhamento das questões relacionadas à educação e à saúde dos imigrantes. Cada um destes fatores relaciona-se com a abertura da possibilidade de se trazer parentes e amigos que ainda permaneceram no Haiti. Até junho de 2014, havia em Balneário Camboriú dois estabelecimentos com o intuito de facilitar a integração na cidade e oferecer serviço de telefonia e comunicação por internet com seus amigos e familiares (ASSIS; MAGALHÃES, 2016, p. 237).

Em certa medida, a atuação dessas entidades exerce funções que deveriam ser de responsabilidade do Estado. Dessa forma, atuam fortemente nas lacunas deixadas pela ação estatal, configurando como espaços nos quais os indivíduos que compõem os fluxos migratórios buscam a primeira acolhida em território brasileiro (ARAÚJO, 2016). Para Redin (2013), o Estado mantém o migrante sob um espectro de pseudodireitos, desprezando as demandas necessárias para a manutenção de uma vida digna no país, ou seja, eles são inicialmente incluídos para então serem excluídos pelo país de destino. Corroborando com esse entendimento, Araújo (2016, p. 392) afirma que:

> Sem dúvida, quando analisamos as estruturas administrativas do Estado brasileiro voltadas para a realidade migratória vemos que no nível federal as funções se dividem entre o Ministério da Justiça e do Trabalho, algo aparentemente óbvio, pois são os órgãos que tratam de duas dimensões importantes do fenômeno – a dimensão jurídica e da permanência de estrangeiros em território nacional; e a principal atividade, o trabalho, que os indivíduos buscam como forma para se inserirem na sociedade de destino. Tanto que a dimensão do trabalho sempre está presente nos discursos dos atores envolvidos com os fenômenos migratórios e parece ser uma

> das principais dimensões presentes nos discursos dos agentes de Estado quando se tratam de estabelecer ações para a população migrante, bem como para seus indivíduos.

Nesse sentido, cabe ressaltar a ausência do Estado nas questões jurídicas de regularização dos migrantes haitianos que chegaram ao Brasil em 2010. O movimento inicial foi a tentativa de obtenção do status de refugiado, mas devido ao não enquadramento na categoria descrita pela convenção de 1951, a solução encontrada pelo CNIg foi conceder o visto por razões humanitárias. Apesar do avanço nesse âmbito, com a Nova Lei de Migrações (nº 13.445/2017), Moraes (2017, p. 44-45) afirma que "o Estado mantém estruturas determinantes no destino dos migrantes".

> Destarte, embora os ressaltados avanços trazidos com o advento da Nova Lei de Migração no tocante à questão dos direitos humanos do imigrante, manteve-se espaço para a seletividade do Estado no que concerne à entrada de imigrantes no País, à medida que abre brechas para estabelecer óbices quase instransponíveis aos imigrantes considerados indesejáveis, potencializando a proteção do Estado em detrimento da proteção ao sujeito (MORAES, 2017, p.45).

Observa-se que após o migrante ter o primeiro contato com as estruturas administrativas do país, por meio da Polícia Federal, para sua regularização, ele não encontra nenhuma estrutura de inserção. Geralmente as ações empreendidas pelo Estado brasileiro em relação à migração são ações pontuais e paliativas, não tratam das estruturas nos âmbitos social, político e econômico. Corroborando esta ideia, Arruda (2015 p. 23) afirma que:

> Pensar a participação do Estado na formulação de uma política migratória com iniciativas no sentido da inserção social de estrangeiros implica em definir ações e metas que procurem lidar com essas questões evitando essa tendência à exclusão e marginalização de imigrantes.

A ausência do Estado nas questões relacionadas ao fluxo migratório haitiano leva as entidades de cunho religioso, juntamente com as ONG's (Organizações Não Governamentais), a uma centralidade na inserção e acolhimento destes imigrantes. Nesse sentido, Araújo (2016, p. 393), assevera que:

> Estas entidades realizam importantes ações no sentido de providenciarem abrigo provisório e inicial em território brasileiro, alimentação, além de intervenções diretas no sentido de colocarem os migrantes com o mercado de trabalho brasileiro.

É importante destacar que as instituições religiosas vão além do acolhimento, implementando ações que visam a inserção dos imigrantes haitianos em várias esferas. Nesse sentido, vale salientar que, durante o caminho percorrido na pesquisa, o campo constituiu-se em uma relação contínua, não sendo reduzido apenas a entrevistas, pois envolveu observação participante, principalmente no Fórum dos Haitianos, que possibilitou a compreensão de algumas das formas de organização que os haitianos estabeleceram em Cascavel. O fórum foi criado em 2016 com o intuito de desenvolver estratégias para a inserção dos imigrantes haitianos. Nas reuniões participam, além dos haitianos, membros da Cáritas, pesquisadores vinculados a universidades, bem como representantes do poder público. Integrante do Fórum, Rosangela Silva Ferreira (2017) explica seu funcionamento e objetivos:

> Nós apoiamos que os haitianos se organizem, incentivamos o que a gente chamou de Fórum só de haitianos, eles se reúnem aqui na Cáritas uma vez por mês. Nós trabalhamos com a metodologia do coletivo, ou seja, existe um Plano Estadual de Políticas Públicas para a promoção da defesa dos direitos dos refugiados, migrantes e apátridas do Paraná, que vai discutir eixos de educação, trabalho e saúde. E na questão dos direitos nós vamos orientá-los para que eles possam lá na comunidade deles, através do Fórum, estar trazendo as maiores necessidades que eles possuem. A partir disso vamos passar a provocar o município e o estado. Por exemplo, nós participamos 10 dias atrás, do Conselho Estadual do Trabalho e Economia, em nível de Estado, que aconteceu na ACIC, pra dizer que nós estamos com dificuldades de trabalhar nesse sentido. Nós provocamos também o município, dizendo que não dá mais para colocar debaixo do tapete, está aí e alguma coisa vai ter que ser feita, então acho que é esse o papel, o de provocar, dialogar, dizer que a gente tem de se unir.

Além do Fórum dos Haitianos, a Cáritas, em parceria com a Pastoral dos Migrantes, organizou o 1° Festival da Cultura Haitiana, que ocorreu no salão da Igreja São Cristóvão em 28 de maio de 2016. O festival contou com apresentações e a venda de artesanato e comidas típicas. Uma das iguarias vendidas no evento foi a lasanha de banana, que apesar de não ser uma comida típica do Haiti, tem como principal ingrediente a banana, que é uma fruta muito utilizada na culinária haitiana, como, por exemplo, na preparação do *fritay*, que corresponde a uma espécie de banana frita temperada com condimentos.

Em conformidade com a questão de ações que visam à manutenção de práticas culturais haitianas e a inserção dos migrantes no município de Cascavel, a Cáritas oferece cursos de artesanato às mulheres haitianas. Nesse sentido, Ferreira (2017) esclarece como funcionam tais cursos.

> Nós estamos oferecendo aulas de artesanato pra mulheres haitianas, então o artesanato acaba por fortalecer a cultura delas com o Haiti e além do curso a gente também organiza as feiras de economia solidária, bem como as festas de igreja para elas colocarem os produtos à venda.

Os produtos confeccionados pelas haitianas expressam um pouco da cultura do país natal. Os itens vão desde panos de prato e descansos de panelas a agendas, cadernos, blocos de anotações e até bolsas. Os produtos confeccionados nos cursos de artesanato proporcionados pela Cáritas além de serem vendidos nas festas da igreja e em feiras, também são vendidos nos bazares de economia solidária, que ocorrem na própria instituição, um sábado por mês, no período vespertino.

Essas ações organizadas pelas instituições religiosas e pelas ONG's, que vão desde o acolhimento até a inserção dos imigrantes haitianos, acabam por minimizar e auxiliar no enfrentamento dos problemas encontrados no fluxo migratório. Contudo, existem iniciativas dos próprios imigrantes. Nesse sentido, cabe mencionar a criação da Associação de Defesa da População Haitiana no ano de 2014. A primeira assembleia da associação foi realizada em 13 de abril daquele ano e contou com a presença de aproximadamente 80 haitianos. No dia 04 de maio de 2014 os haitianos voltaram a se reunir para definir os membros responsáveis pela coordenação da associação e para discutir a realização de um evento para a comemoração do Dia da Bandeira Haitiana.

> A reunião aconteceu na Câmara de Vereadores e contou com a presença de cerca

> de 30 haitianos. Neste início de organização, a associação contará com uma direção provisória com prazo de um ano. Dividida por coordenações, a entidade irá elencar demandas dos haitianos na cidade, em especial nas áreas trabalhistas, de documentação, saúde e educação. A associação será coordenada por Joe Evens Celintery (coordenador geral) e Marcelin Geffard (coordenador auxiliar). A entidade ainda contará com um secretário geral, um responsável pelas finanças, comunicação, além de delegados e conselheiros, sendo um deles brasileiro: o professor Elemar Muller (CARIGNANO, 2014, p.01).

Além das ações mencionadas, foram confeccionados exemplares de uma cartilha em português e *créole* haitiano com informações a respeito do processo migratório. Em 2016 a Associação Haitiana de Cascavel realizou o *Show des Arts*, que contou com apresentações artísticas e culturais haitianas, na ocasião o valor da entrada foi integralmente destinado à associação (EBERHARDT, 2017). Por fim, outra ação que merece ser destacada, foi a criação de um programa de rádio, em 2014, voltado não só aos imigrantes haitianos que residem em Cascavel e região, mas também aos familiares destes que têm acesso ao programa via internet.

> Além de matar a saudade da cultura e da família que deixaram no país de origem, o programa Haiti Universal também é uma ferramenta para auxiliar aqueles que vivem refugiados na região. Eles, bem como outros haitianos espalhados pelo Brasil, nem sempre conseguem falar com frequência com os familiares e por vezes têm dificuldades em encontrar boas oportunidades por aqui, diferentemente do que imaginavam quando migraram para cá. Uma programação voltada para eles é como ter um pedacinho do Haiti aqui. Em função disso, até mesmo a escolha das músicas é feita com cuidado para que os haitianos se sintam reconfortados com as mensagens que vão ao ar (CRISTINA; BIANCO, 2014, p.01).

Outro aspecto importante que merece atenção refere-se às moradias ocupadas pelos haitianos nas cidades brasileiras. A pesquisa de campo do pesquisador Geraldo C. Cotinguiba (2014), realizada em Porto Velho, Rondônia, revelou que alguns proprietários se negam a alugar seus imóveis aos haitianos, chegando a aumentar os valores dos mesmos.

> A referida área da cidade onde vivem os haitianos – localizada em alguns bairros próximos à área central da cidade – é marcada pelo que se conhece localmente como "estâncias", ou seja, vários quartos num mesmo imóvel – chamados apartamentos – ou quitinetes em um mesmo terreno, locados a preços que variam entre R$ 300,00 a R$ 500,00, além da conta de luz e uma contribuição para a conta d'água. São divididos por dois, três e até mesmo por cinco pessoas. São verdadeiros cortiços, muito mal construídos, sem ou com pouquíssima ventilação, às vezes com banheiro coletivo, cobertos com telhas de amianto (COTINGUIBA, 2014, p.139).

No município de Cascavel, a situação das moradias ocupadas pelos haitianos não diverge muito da de outras cidades brasileiras. Nesse sentido, Ferreira (2017) afirma que:

> Moram cinco, seis, sete pessoas em casas muito pequenas ou quitinetes, outro fator é o fato de que o proprietário do imóvel se sente prejudicado, pois aluga o imóvel pra três pessoas, de repente há cinco, seis, sete pessoas, sendo que um ou dois trabalham, no máximo.

Em relação às áreas em que os migrantes residem no município de Cascavel, observa-se a predominancia das regiões Sul, Leste e Oeste. Segundo Eberhardt (2017, p. 86), as

moradias alugadas pelos haitianos estão localizadas, "sobretudo, nos bairros Universitário e Santa Felicidade (Sul); São Cristovão, Cascavel Velho, Cataratas e Morumbi (Leste); Santa Cruz e Santo Onofre (Oeste)". Em conformidade com essa questão, em 2017, uma matéria divulgada pela CATVE (2017), informou que no Alto Alegre residiam 565 haitianos, enquanto 413 moravam no Coqueiral, ambos bairros da região oeste do município.

Na parte sul da cidade está localizada a UNIOESTE, campus Cascavel, dessa forma a região conta com várias opções de imóveis para locação. Nas proximidades da universidade também está localizada a Cooperativa Agroindustrial de Cascavel (Coopavel), uma das maiores empregadoras de imigrantes haitianos do município. A região leste, por sua vez, possui acessos à BR-469 e a BR-277, que dá acesso à Coopavel. Já na região oeste está localizada a Prefeitura Municipal de Cascavel, o Terminal Rodoviário, uma universidade privada e dois centros universitários. Dessa forma, a região também conta com vários imóveis para a locação. Um dos centros universitários instalado na região é o Centro Universitário Fundação Assis Gurgacz (FAG), que conta com trabalhadores haitianos em seu quadro de funcionários. Nota-se que, as áreas de residência dos haitianos são, em sua maioria, bairros próximos das empresas em que eles trabalham ou das estruturas que frenquentam e utilizam, bem como bairros que possuem opções de imóveis baratos para a locação, principalmente quitinetes.

Por meio das redes constituídas no município de Cascavel os imigrantes haitianos desenvolveram ações de inserção na região. Ações como o Fórum dos Haitianos, a Associação dos Haitianos, o 1° Festival da Cultura Haitiana e o *Show des Arts*. Dessa forma, constata-se que o fluxo migratório haitiano não se encerra de maneira simples, pois ele está vinculado diretamente à conquista de um espaço que lhes garanta melhores condições de vida em um sentido amplo, algo que não se restringe ao mercado de trabalho. Contudo, é interessante pensar que no âmbito da migração o Estado configura um agente com ações dúbias. De um lado, ele possui a preocupação de elaborar um estatuto para o estrangeiro e um protocolo de atendimento ao imigrante e ao refugiado, por outro lado, não possui a mesma dedicação em garantir o cumprimento das suas próprias deliberações. Esta situação abre espaço para que outros agentes da sociedade civil se mobilizem e garantam sua própria existência por meio de diferentes ações.

2 EDUCAÇÃO E GÊNERO NO PROCESSO DE INSERÇÃO SOCIAL

A estrutura de acolhimento é um elemento fundamental no processo de inserção social dos imigrantes no país, porém ela não é o único aspecto a ser observado. Em grande medida, existem outras dimensões sociais que interferem diretamente no êxito ou não do processo de inserção dos imigrantes. Nesse sentido, a presente seção abordará dois pontos que merecem destaque: a educação e as relações de gênero. Abrangerá ainda as ações empreendidas pelo governo brasileiro, bem como pela sociedade civil, que objetivam garantir o acesso à educação e o aprendizado da língua pelos imigrantes.

No entender de Gorczevski (2005), o elemento fundamental para a cidadania é a educação. Para o autor a base da cidadania é o desenvolvimento integral do homem, o respeito aos direitos humanos e às liberdades fundamentais, a compreensão, a tolerância e a amizade entre os grupos étnicos e religiosos e entre as nações. Nesse sentido, Santos (2001, p. 65) afirma que:

> Para que o cidadão possa atuar no sindicato, no partido político etc., é necessário que ele tenha acesso à formação educacional, ao mundo das letras e domínio do saber sistematizado. Em consequência disso a formação do cidadão passa necessariamente pela educação escolar.

No contexto do fluxo migratório haitiano, o debate sobre a inserção social perpassa os direitos assegurados, incluindo-se aí o direito à educação. Alice Krämer Iorra Schmidt e Márcia Solange Volkmer (2016), analisando uma escola municipal na cidade de Arroio do Meio, no Rio Grande do Sul, onde existiam seis alunos haitianos de idades entre 6 e 17 anos, verificaram a inexistência de políticas públicas estaduais ou municipais para a inserção dos imigrantes na escola. As iniciativas observadas partiram diretamente do próprio corpo docente da escola. Conforme Schmidt e Volkmer (2016, p.12):

> Algumas adaptações na sistemática de aula foram realizadas para permitir um melhor acolhimento dos imigrantes pela escola e superar algumas dificuldades com relação à comunicação. Num primeiro momento, a instituição buscou auxílio de uma pessoa, na comunidade, que falasse francês para permitir esse contato inicial com os pais dos alunos estrangeiros, compreender quem eram esses recém-chegados, onde estavam trabalhando no Brasil, no que trabalhavam no Haiti e traduzir eventuais documentações. Na sala de aula, a comunicação foi estabelecida através do uso de computador ou aparelho celular para acessar programas de tradução, a exemplo do Google Tradutor, a fim de permitir a melhor compreensão, por alunos e professores, do francês e do *créole*, que são as línguas oficiais do Haiti.

Embora no município de Cascavel a situação dos alunos haitianos matriculados na rede municipal não seja muito diferente daquela apresentada em Arroio do Meio, foram constatadas, ao longo da pesquisa, algumas experiências estatais que visam facilitar a inserção dos migrantes via educação pública. Conforme reportagem de Aline Cristina e Bruna B. da Luz, publicada em 2014, na Gazeta do Paraná, as escolas municipais não possuíam intérpretes, situação que fazia com que tivessem que contar com o esforço e dedicação de alunos e professores. A rede municipal de educação possuía, em 2014, "um total de 23 alunos haitianos matriculados no Ensino Fundamental e 9 matriculados em Centros Municipais de Educação Infantil (CMEIS). São 8 escolas e 8 CMEIS com alunos desta nacionalidade" (CRISTINA; LUZ, 2014, p. 01).

Segundo a Secretaria Municipal de Educação de Cascavel, em 2018 o número de matrículas na rede, considerando Educação Infantil, Ensino Fundamental, Anos Inicias e Educação de Jovens e Adultos (EJA), era de 30.521. Nesse sentido, Grigoli (2018, p. 01) destaca que:

> [...] crianças haitianas representam o maior número de estrangeiros que hoje frequentam escolas municipais de Cascavel. Cerca de 100 alunos estão matriculados e desse total, mais de 90% são haitianos. A maior parte deles está matriculada nos 3º e 4º anos.

Já em relação à rede estadual de ensino, o número de matrículas, no ano de 2018, era de 31.308, considerando um total de 42 escolas. Em razão de esses dados serem referentes a matrículas no geral e não apontarem as nacionalidades dos alunos houve a necessidade de entrar em contanto com algumas escolas do município que forneceram dados quantitativos dos haitianos matriculados. A escolha das escolas se restringiu à região oeste de Cascavel, tendo em vista o número de haitianos ali residentes.

Em 2018, no Colégio Estadual Professor Victório Emanuel Abrozino, o número de haitianos matriculados era de 4 alunos, sendo 3 no Ensino Fundamental e 1 no Ensino Médio. Já o Colégio Estadual Júlia Wanderley contava com 2 haitianos matriculados, sendo 1 no Ensino Fundamental e 1 no Ensino Médio. Por sua vez, no Colégio Estadual Padre Carmelo Perrone, aproximadamente 50 haitianos estavam matriculados em 2018, tanto no Ensino Fundamental como no Ensino Médio, nos três turnos.

Na Educação de Jovens e Adultos (EJA), segundo dados do Núcleo Regional de Educação de Cascavel, o número de matriculados no ano de 2018 era de 2.212 alunos, sendo 1.111 alunos no Ensino Fundamental – Fase II e 1.101 alunos no Ensino Médio. Nesse sentido, Grigoli (2018, p. 01) afirma que:

> Uma das alternativas buscadas pelo público estrangeiro para aprender o português é o CEEBJA (Centro de Educação Básica para Jovens e Adultos). Atualmente, cerca de 20 estrangeiros estão matriculados nessa modalidade de ensino e a maioria é de haitianos. "São matriculados nas variadas disciplinas, preferencialmente em Língua Portuguesa", explica a equipe do CEEBJA. No decorrer dos estudos, os alunos seguem as etapas previstas para a conclusão da Educação Básica.

Dessa forma, nota-se que apesar da falta de políticas públicas, que vão desde a ausência de treinamentos ou de contratação de intérpretes para a inserção dos migrantes nas escolas, esses alunos estão sendo inseridos no espaço educacional, em um esforço conjunto dos profissionais de educação e dos próprios haitianos. Corroborando neste sentido, Alice L. Mattos, Cristina A. Sarturi e Leandro A. Borges (2015, p.68) afirmam que:

> Partindo-se do pressuposto de que migrar é inerente a todos – haja vista a mobilidade ser um processo natural – e, portanto, um direito humano, deve ser assegurado, onde quer que seja, um local adequado e uma vida digna àqueles que decidem dar um novo rumo à sua vida ou são forçados a tanto. Nesse sentido é que as políticas públicas devem ser pensadas e propostas, de modo que o imigrante seja, de fato, sujeito de direitos e não fique submetido a condições desumanas – semelhantes ou, muitas vezes, piores – àquelas das quais está buscando melhoria.

Em conformidade com a questão de ações individuais e o esforço conjunto realizado, principalmente por professores e equipes pedagógicas, cabe mencionar a organização de um projeto com o objetivo de proporcionar aulas de tênis de mesa para haitianos no município de Cascavel em 2017. O projeto foi inspirado no jovem haitiano Edson Jean François, de 15 anos, que organizou na garagem de sua casa um centro de treinamento, utilizando uma mesa velha e chinelos e cadernos como raquetes. O projeto foi organizado pelo professor Edson Gavazzoni, e contou com a ajuda da comunidade que "doou as tábuas para que as mesas fossem construídas e ajudou na compra de outros materiais. Atualmente, mais de dez meninos participam do projeto" (BITTENCOURT, 2017, p. 01).

A Constituição Federal do Brasil de 1988 estabelece, no caput de seu artigo 5°, como um dos direitos e garantias fundamentais o da igualdade, garantindo tanto aos brasileiros quantos aos estrangeiros residentes no Brasil. Sob este contexto, entende-se que a igualdade refere-se à garantia de acesso a todas as oportunidades, as mesmas condições de inserção, independentemente se brasileiros ou estrangeiros, ou seja, condições de uma igualdade real. No entanto, o que se percebe na prática quanto à inserção dos imigrantes haitianos é que as várias ações de inserção partem de ações

voluntárias, principalmente de instituições religiosas e de educação. Segundo o Padre Gelmino Costa (2012, p. 96):

> Se analisada esta imigração considerando a situação dos imigrantes na origem, as dificuldades da viagem – uma verdadeira epopeia – e o início da inserção nas cidades brasileiras, os haitianos se tornaram um fato que pede reflexão pelo conjunto da sociedade brasileira. Mostrou em primeiro lugar como é grande a distância entre a comoção e os discursos das ações concretas. Não se pode ir ao Haiti dizendo que o Brasil acolheria bem os haitianos e fazê-los passar por tamanho sofrimento, quer na travessia, quer na chegada. Mostrou o anacronismo da própria política brasileira de imigração. Mostrou as desavenças entre os poderes constituídos – municipal, estadual e federal – vivendo um jogo de empurra-empurra, um acusando o outro e todos lavando as mãos. Mostrou que primeiro se deixa o prédio cair para depois ver o que fazer.

Outro desafio encontrado pelos haitianos para a inserção na sociedade brasileira é o aprendizado da língua portuguesa. Os haitianos são diglóssicos, ou seja, no Haiti coexistem duas línguas: o francês e o *créole*. Ao longo da história do Haiti a coexistência dessas duas línguas representou um demarcador social. Conforme afirma Grondin (1985, p.73):

> O francês é somente a língua da elite. O *créole* é a língua própria da massa: serve para distinguir as massas sociais. O *créole* haitiano é uma criação dos negros escravos do Haiti. Oriundos de centenas de grupos linguísticos diferentes, misturados entre si por seus captadores, vendedores, compradores, donos das plantações, os escravos do Haiti tiveram que criar um meio de comunicação oral e cultural entre si mesmos e entre eles e seus donos. Utilizando o francês, língua da colônia, como base criaram o *créole*.

A oficialização das duas línguas o francês e o *créole*, somente foi estabelecida pela Constituição haitiana de 1987.

> A Constituição haitiana de 1987 tornou co-oficiais o francês e o *créole*, obrigando o Estado haitiano a publicar todos os documentos oficiais nessas duas línguas. No momento, as leis, os códigos, os formulários, as peças administrativas ainda são redigidas quase que exclusivamente em francês. A maioria dos funcionários tem um conhecimento limitado do francês e uma ignorância quase total da leitura e da escrita do *créole* que todos falam. Isto porque só depois deste diploma legal é que se começou a pôr em prática um esforço de padronização da escrita no Haiti (RODRIGUES, 2008, p. 5-6).

Rodrigues (2008) afirma que, atualmente, no Haiti aproximadamente 10% dos haitianos conseguem se expressar mais ou menos corretamente nas duas línguas oficiais. Conforme o pesquisador:

> No Haiti o *créole* é falado pela totalidade da população. Baseado na oralidade, sua transcrição na vida quotidiana, embora crescente, ainda é reduzida. Sua utilização escrita corresponde geralmente à afirmação de uma identidade e a um posicionamento militante. O francês, por sua vez, é a língua da educação, da administração e da maioria dos meios de comunicação (RODRIGUES, 2008, p. 189).

No decorrer da pesquisa observou-se que diversas ações de promoção do ensino da língua portuguesa aos imigrantes haitianos. Merecem destaque duas iniciativas

desenvolvidas na região Norte do país, ambas em Porto Velho, município que chegou a abrigar cerca de 1.200 haitianos. A primeira, da Igreja Católica, que por meio de sua pastoral propiciou um curso de português básico ministrado por um haitiano que já havia aprendido a língua portuguesa. A segunda, uma iniciativa de 2011, implantada pelos pesquisadores Marília L. Pimentel e Geraldo C. Cotinguiba (2012, p. 101):

> Por meio do projeto de extensão supracitado, desde julho de 2011 ministramos aulas de português para os imigrantes. Já foram atendidos pelo projeto mais de 300 haitianos, sendo que, atualmente, há uma rotatividade grande, pois muitos começam o curso e desistem por três motivos, quais sejam: viajam para outros estados, começam a trabalhar à noite, ou mesmo os que acham que já aprenderam o suficiente. Deste modo, frequentam as aulas, hoje, cerca de 50 alunos.

No que se refere ao oferecimento de cursos de português no município de Manaus, as iniciativas ficaram a cargo de ações voluntárias, de instituições religiosas e dos próprios imigrantes. Conforme afirma o Padre Gelmino Costa (2012, p. 96):

> Toda tarefa de acolhida continuou por conta da Igreja Católica, do grupo Ama Haiti, de três pastores evangélicos e, ao final, também da Associação dos Haitianos. Pessoas e entidades muito ajudaram e não se pode deixar de nomear a Associação Allan Kardec. Porém, os principais protagonistas de acolhida foram os próprios haitianos. Eles souberam acolher a muitos em seus quartinhos paupérrimos e limitados de tudo. Sempre cabe mais um nesses momentos. As doações por parte do povo manauara também foram proporcionando subsídios importantes para a alimentação e o vestuário. Com competência e eficiência atuaram e atuam as equipes de alimentação, de saúde, de ensino da língua portuguesa, de cursos profissionalizantes e de emprego.

Por sua vez, na região Sudeste, o município paulista de Santo André contava em 2015 com 700 haitianos. Para suprir a demanda pelo aprendizado da língua portuguesa, foi realizada uma parceria do poder público local com o SENAC (Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial), que ofereceu um curso de português por meio do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC). Em 2014 e em 2015 já haviam sido atendidos 135 migrantes haitianos (BORBA; MOREIRA, 2016, p.458).

Em Cascavel, da mesma forma que em outras cidades brasileiras, foram identificadas várias iniciativas do ensino da língua portuguesa gratuitas para os imigrantes haitianos. Em 2012, por exemplo, um curso de português foi oferecido pelo Centro Universitário Fundação Assis Gurgacz (FAG) e pela Secretaria Municipal de Educação, por meio do Centro Educacional Paulo Freire, responsável pelo EJA (Educação de Jovens e Adultos). O curso atendeu cerca de 40 haitianos que chegaram ao final de janeiro de 2012, para trabalhar nas obras da FAG e do Hospital São Lucas[3] (GLOBO, 2012). Já no ano de 2016, uma ação foi empreendida pela Escola Sagrada Família e, em 2017, pelo Colégio Estadual Padre Carmelo Perrone, situações onde professoras voluntárias desenvolveram um projeto para o ensino da língua portuguesa para crianças e adultos haitianos.

O Colégio Estadual Padre Carmelo Perrone ofertou, no referido ano, o ensino do português por meio do Centro de Línguas Estrangeiras Modernas (CELEM). As classes

3 O Hospital São Lucas é privado e vinculado à Fundação Assis Gurgacz.

eram organizadas em duas turmas com um total de 58 haitianos. O mesmo programa também é ofertado pelo Colégio Estadual Professor Victório Emanuel Abrozino, que possui uma turma com 30 haitianos matriculados.

Durante a pesquisa de campo realizada verificou-se que entre os entrevistados dois falavam inglês, além do *créole* e do francês, casos de Dykenlove John Marcelin e de Ronald Toussaint. Além disso, na pesquisa constatou-se que os imigrantes se comunicam com a língua materna quando estão no coletivo, apesar de terem conhecimento da língua portuguesa, mesmo quando no ambiente estão presentes brasileiros. Em relação às mulheres haitianas, a pesquisa constatou que elas possuem algumas barreiras em participar dos projetos que oferecem aulas de português. De acordo com Ferreira (2017):

> Entre todas as fragilidades da migração, tem a questão das mulheres, elas não buscam aprender a língua, elas estão ficando em casa, elas estão ficando à margem desse processo de inserção, na comunidade e no trabalho, não são todas, mas muitas delas.

Jesula Fils Aimé, 44 anos, solteira, residente há 14 meses em Cascavel, revelou que no curso de idiomas que participava, a maioria da turma é frequentada por homens. Embora esta desproporção também esteja relacionada com a grande diferença entre o número de homens e mulheres imigrantes, há indicadores que fatores ligados às relações de gênero estejam por trás da inserção diferenciada.

> Estou aprendendo pela televisão e nos sábados vou ao Colégio Sagrada Família com a professora Terezinha, há bastantes alunos haitianos homens, mas só duas alunas mulheres e eu, as mulheres só querem trabalhar (Narrativa n° 9 – pesquisa de campo, 2017).

Nesse sentido, Marília L. Pimentel e Geraldo C. Cotinguiba (2012) afirmam que:

> [...] o maior entrave tem sido registrado pelas mulheres, especialmente pelo fato da barreira linguística, pois majoritariamente falam apenas o *créole* e isso tem dificultado a inserção no mercado de trabalho. Acrescente-se o fato de não frequentarem o curso de português; parece haver uma "resistência" em aprender o nosso idioma, por razões que ainda não conhecemos. Em geral, as haitianas trabalham como diaristas, empregadas domésticas ou em restaurantes e lanchonetes. Muitas foram demitidas por conta da barreira linguística (PIMENTEL; COTINGUIBA, 2012, p. 103).

Segundo Pimentel e Cotinguiba (2012), na maioria dos casos as mulheres haitianas residentes em Porto Velho possuem menor grau de escolaridade do que os homens e devido a um conjunto de regras sociais as mesmas são responsáveis pelo lar e pelos filhos, enquanto aos homens cabe o sustento da família. Nesse sentido, Rosa (2006, p. 22) afirma que:

> A produção de conhecimento e a instauração de uma educação formal em uma língua colonial é um dos principais geradores das desigualdades instauradas no Haiti, já que são as mulheres monolíngues (falantes apenas do *créole*) e sem qualquer tipo de acesso à educação formal constituem o grupo de maior vulnerabilidade social, pois embora os homens também compartilhem do mesmo grau de desamparo social, eles conseguem migrar em um percentual significativamente maior do que as mulheres, seja para a República Dominicana, para o trabalho no plantio e colheita de cana-de-açúcar ou para a construção civil, ocupações marcadamente masculinas, seja

> para os Estados Unidos ou Canadá, porque gozam de uma rede de solidariedade muito mais consolidada nos países de destino, ao passo que as mulheres haitianas encontram muito mais dificuldades no processo migratório, pois não encontram o mesmo suporte que seus compatriotas. Isto ocorre devido à fragilidade nas redes de cooperação femininas de incentivo à imigração, à baixa exposição das mulheres à vida pública, obrigando-as à dedicação quase que exclusiva à reprodução familiar, limitando as chances de sobrevivência social fora do lar e do seu próprio país.

Mezzadra (2005) aponta para o fato de que a migração feminina não se deve apenas às condições econômicas de mulheres solteiras, viúvas ou divorciadas, mas é uma decisão consciente de quem busca abandonar uma sociedade dominada pelo patriarcado. A reflexão sobre as questões de gênero conduz a um campo vasto, que excede os limites do alcance da pesquisa realizada para o presente trabalho. Desse modo, não foi possível realizar uma análise mais aprofundada sobre tais problemáticas, mas apenas aferir que as posições sociais reservadas para homens e mulheres na cultura do Haiti interferem na forma em que ocorre a inserção social diferenciada na sociedade brasileira.

Diferente daquilo que se refere à estrutura de acolhimento primária, observa-se uma preocupação um pouco maior das redes de ensino em absorver a demanda composta pelos imigrantes, auxiliando-os no processo de inserção social por meio do ensino do idioma, principalmente. Contudo, o oferecimento do ensino do português para os imigrantes não se apresenta como uma política pública generalizada no território nacional, garantindo certa heterogeneidade ao serviço. Além disso, as diferenças de gênero também surgem de maneira importante no processo de inserção na sociedade brasileira e, nesse contexto, as fronteiras étnicas existentes entre os imigrantes haitianos e os nacionais recebem reforços significativos. A própria nacionalidade, o idioma e a forma pela qual a cultura haitiana determina o lugar social da mulher e do homem dificultam a superação dos obstáculos encontrados durante a migração.

3 RELIGIÃO E XENOFOBIA NO PROCESSO DE INSERÇÃO SOCIAL

A pesquisa de campo realizada para o presente trabalho demonstrou que a observação do fluxo migratório e da inserção dos migrantes na sociedade receptora exige o estudo de várias facetas do fenômeno. Desse modo, é preciso levar em conta as perspectivas e percepções que estão interligadas ao processo de inserção do imigrante haitiano no Brasil. Questões como o acolhimento no país, as formas de organizações estabelecidas, a cultura, as habitações, o aprendizado da língua, o acesso à educação. Nessa perspectiva, cabe destacar as questões relacionadas ao preconceito, bem como à religiosidade.

O fluxo dos imigrantes haitianos às cidades brasileiras tem provocado mudanças socioculturais e estruturais nestas cidades e no cotidiano da população local, pois os sujeitos que migram carregam consigo todo um conjunto simbólico. Todavia, imigrantes e sua cultura nem sempre são bem recebidos no território brasileiro. Nesse sentido, durante a pesquisa de campo foram registradas manifestações de preconceito e xenofobia, por exemplo, em inúmeras pichações de repúdio aos haitianos em estabelecimentos comerciais, em pontos de ônibus e muros do centro de Cascavel. Também foram registrados casos de violência física em diferentes pontos do país, como o episódio que envolveu seis haitianos na Baixada do Glicério, São Paulo, em agosto de 2015.

Na ocasião, jovens passaram de carro efetuando disparos com armas de chumbinho e xingando os haitianos de ladrões de empregos (LACERDA, 2016).

Outro episódio de violência contra migrantes haitianos ocorreu em 14 de maio de 2016, na cidade de Foz do Iguaçu, quando um haitiano de 33 anos, estudante da Universidade Federal da Integração Latino-Americana, foi agredido no centro da cidade por um grupo de jovens, durante a madrugada. De acordo com o imigrante, ele estava se deslocando para a rodoviária com o objetivo de viajar para a cidade de Cafelândia para visitar o filho quando foi agredido por um grupo de pessoas que estavam em um bar. Segundo o estudante, foram proferidos insultos racistas e xenófobos, além da agressão física (GLOBO, 2016).

Segundo Maciel (2016), no ano de 2015, as denúncias de **xenofobia** no Brasil cresceram **633% em relação ao ano** anterior. De acordo com a Secretaria Especial de Direitos Humanos, os principais alvos do preconceito são os **haitianos**, representando 26,8 %, seguidos dos migrantes de origem árabe ou de religião muçulmana (15,45%). Em relação ao fluxo migratório haitiano às cidades brasileiras e às manifestações de repulsa, dois pontos merecem ser analisados: o fato de serem estrangeiros e o fato de serem negros. Para Goffman (1982) e Bauman (1998), a relações étnicas que marcam este tipo de encontro guardam uma situação onde o outro é desconhecido, o que provoca o medo e a repulsa, podendo originar reações hostis que, por sua vez, podem causar a estigmatização.

Um dos pontos observados durante o percurso da pesquisa de campo refere-se a expressões pejorativas utilizadas por algumas mídias em relação ao fluxo migratório haitiano ao Brasil, que acabam por manter ou até mesmo inflamar a estigmatização sobre o Haiti e os haitianos.

> Algumas expressões pejorativas como "Haitianos invadem o Brasil", "Haitianos fogem da miséria do Haiti", "Haitianos morrem de AIDS" foram corriqueiras nos meios de comunicação brasileiros. As caracterizações pejorativas exacerbaram a imagem predominantemente do Haiti como um país pobre e miserável, trazendo à tona a importância de se relacionar essas imagens com processos de incorporação e exclusão de imigrantes haitianos na sociedade brasileira. A chegada de milhares de haitianos ao país evidenciava um forte sentimento de rejeição à imigração haitiana por boa parte das matérias veiculadas na mídia brasileira, por ser indesejada (HANDERSON, 2015, p. 149).

Segundo Samora (2015), as mídias, de uma forma geral, contribuem para a institucionalização de comportamentos sociais por meio de seus discursos. Em outras palavras, "o modo como as matérias jornalísticas são construídas e enunciadas promove a formação de representações individuais ou de grupos e comunidades" (SAMORA, p. 2015 p.66). De acordo com Silva (2015, p. 127), tais ações da mídia local e nacional são na verdade tentativas de se "construir um estigma contra um determinado grupo de imigrantes para responsabilizá-los das mazelas já existentes na sociedade local". Corroborando com tal entendimento, Bauman (1999, p. 84) afirma que:

> As imagens de desumanidade que dominam as terras onde vivem possíveis migrantes vêm, portanto, a calhar. Elas reforçam a determinação que não dispõe de argumentos éticos e racionais a apoiá-la. Ajudam os habitantes locais a permanecerem locais, ao mesmo tempo em que permitem aos globais viajar com a consciência limpa.

Dessa forma, observa-se que muitos haitianos se sentem discriminados tanto pela sua condição de imigrante, quanto pela sua cor. Nesse sentido, cabe registrar o depoimento de Dykenlove John Marcelin, 22 anos, solteiro:

> Foi um pouco difícil até ter um amigo pra me ajudar, mas já sofri muito por causa do preconceito, mas isso falei pra todo mundo que tem preconceito, que não adianta que eu não vou mudar minha cor, eu nasci negro e vou morrer negro. Eu sofri muito até por que eu trabalhei numa loja de sapatos, o cara não me tratava bem e daí resolvi sair da loja.

O tipo de tratamento discriminatório que Dykenlove John Marcelin descreve se reproduziu em um caso noticiado pela mídia de Cascavel. Uma internauta registou um vídeo que mostrava uma confusão entre uma atendente de loja e um grupo de haitianos. A loja presta serviço de transferência de moedas para o exterior e no episódio a atendente gritava e ameaçava não realizar o atendimento aos imigrantes que formavam fila no local, demonstrando total desrespeito pelos haitianos (WRONSKI, 2015).

As narrativas apresentadas demonstram o estabelecimento do estigma, do preconceito aos imigrantes negros, como se fossem invasores, que ocuparão vagas de empregos dos supostos nativos e que usufruirão de serviços públicos. Nesse sentindo, Cotinguiba e Pimentel (2012) atentam para o fato de que no Brasil, desde 2010, por um lado vem se consolidando a ideia de que o haitiano é pobre, sem qualificação profissional, que precisa de ajuda porque migrou fugindo do terremoto e por isso deve ser acolhido, enquanto que por outro lado vem sendo cunhada a imagem do "invasor" que precisa ser expulso, pois onera os cofres públicos. Nesse sentido, Lima e Vala (2004, p. 404), asseveram que:

> As atitudes contra os negros decorrem menos da percepção por parte do grupo dominante de que os negros constituem uma ameaça econômica concreta e mais da percepção dos negros como uma ameaça simbólica, ameaça aos valores e à cultura do grupo dominante. Os negros são percebidos como violadores dos valores que mantêm o *status quo* das relações inter-raciais.

De acordo Lima e Vala (2004), atualmente novas formas preconceito e racismo coexistem com as teorias tradicionais, o que resultou nas teorias do racismo moderno, racismo simbólico, racismo aversivo, racismo ambivalente, racismo cordial e do preconceito sutil. Para os referidos autores, os sentimentos que caracterizam os racistas aversivos não são sentimentos de hostilidade ou de ódio, mas sentimentos de desconforto, nervosismo, ansiedade e medo em relação a pessoas negras. Nesse sentido, cabe destacar o depoimento de Jesula Fils Aimé, 44 anos, solteira, residente desde 2016 na cidade de Cascavel. Ela explicita que "existem pessoas que não querem nem sentar com a gente porque somos pretos, mas também tem gente boa aqui, que nos ajuda".

Diante da fala da interlocutora, outro ponto a ser destacado é referente à mulher negra e imigrante. Apesar do aumento do fluxo migratório de mulheres na contemporaneidade, elas compõem um quadro de maior vulnerabilidade no país receptor. Segundo Dutra (2016, p. 181):

> O entrecruzamento das condições de classe, gênero e etnia condena o coletivo de mulheres migrantes trabalhadoras a uma situação de vulnerabilidade

> social acentuada pela concentração delas no mercado de trabalho informal e, consequentemente, pelo acesso desigual a recursos materiais e à documentação que lhes permita desempenhar seus trabalhos em situação regular.

Outra teoria de racismo analisada refere-se ao racismo cordial, por ter sido identificada durante as entrevistas com os imigrantes haitianos. Conforme Turra e Venturi (1995), o racismo cordial é tipicamente brasileiro, sendo caracterizado por uma polidez superficial nas relações interpessoais por meio de piadas, ditos populares e brincadeiras raciais. Nesse sentido, cabe destacar o relato de Ronald Toussaint, que afirmou ter se acostumado com as brincadeiras de cunho racial proferidas pelos brasileiros: "já estou no Brasil há três anos, então já estou acostumado com os caras que me xingam e brincam comigo, estou no Brasil, fazer o que né?!".

São muitos os casos de racismo vinculados na imprensa local, um deles, que merece destaque, envolveu questões de aluguel de imóveis para haitianos e foi descrito por Monteiro (2014).

> Nove haitianos que moram em dois apartamentos em um prédio na Rua Costa e Silva afirmam que foram ameaçados. O agente penitenciário teria dito ser um policial, apontado arma e determinado que eles deixassem o local até 10 de março, se não seriam mortos. [...] O pai dele teria construído o prédio. Já a síndica estaria desligando o gás para deixar os haitianos sem serviço (MONTEIRO, 2014, p. 01).

Nesta perspectiva, Essed (1991) contextualiza que as novas formas de preconceito e racismo se situam principalmente no nível das relações interpessoais e referem-se a comportamentos de discriminação na vida cotidiana das pessoas. Em conformidade com essa problemática, merece destaque a pesquisa de Gomes (2017), que utilizou como metodologias a observação participante e as narrativas produzidas por meio de entrevistas realizadas com dois grupos de haitianos em Florianópolis – um grupo de trabalhadores e um grupo de estudantes.

> Embora não tenhamos tido muitos relatos sobre a vivência de práticas discriminatórias, pudemos observar durante nossas inserções no campo algumas cenas de evidente segregação e exclusão: em uma praça central da cidade, comumente utilizada pelos trabalhadores durante a pausa do almoço, os lugares com sombra eram visivelmente tomados, em sua maioria, por brancos e brasileiros; analogamente, no refeitório da universidade a divisão por raça e nacionalidade ocorria de modo evidente. Observável em espaços específicos, esse tipo de segregação também se reproduzia na geografia urbana da capital: convidados a trabalhar em uma determinada fábrica, cerca de 60 haitianos foram alojados em região afastada do centro da cidade, à beira de uma estrada e a ao menos 40 minutos de qualquer tipo de serviço socioassistencial (GOMES, 2017, p. 7).

Diante disso, percebe-se que independentemente se sutis, veladas, explícitas ou agressivas, as manifestações de preconceito e racismo ocorrem cotidianamente com os imigrantes haitianos residentes no Brasil.

Outro elemento visualizado durante a pesquisa de campo corresponde ao fenômeno religioso, que pode nos auxiliar no entendimento de questões referentes aos desafios encontrados pelos imigrantes haitianos na inserção social no Brasil. Embora não seja um objetivo inicialmente previsto para o presente trabalho, a temática acabou emergindo devido à importância das diferentes religiões no processo de construção

das redes sociais de recepção no Brasil e também devido aos preconceitos existentes em relação ao vodu. No Haiti duas religiões são predominantes ao longo da história, o cristianismo, introduzido pelos colonizadores ocidentais, e o vodu, que só foi reconhecido como religião no país em 2003. Nesse sentido, Grondin (1985, p. 85) esclarece:

> O cristianismo no Haiti, católico ou protestante – praticado e difundido por estrangeiros ocidentais e mulatos em sua maioria carregados de dogmas da filosofia ocidental, instituído em escolas, colégios e hospitais, e pregando contra instituições sociais nacionais como o *plaçage* (união matrimonial sem contrato oficial) – veiculou um novo sistema de referência que desvaloriza os costumes e as estruturas tradicionais dos haitianos não ocidentalizados, levando à alienação cultural e a à identificação com branco, com o estrangeiro, com o urbano, com a elite. A religião católica, profundamente estrangeira com relação a tudo o que é africano, apresenta-se como a religião da elite; ao ser a religião oficial e da civilização ocidental, é a religião dos brancos. Ocidental em seu conteúdo e em suas expressões rituais, transmite a ideologia de que a verdadeira civilização é a civilização ocidental, da mesma forma como trata de transmitir a ideia de que a verdadeira língua é a francesa. A Igreja Católica no Haiti é um instrumento homogeneizante da elite e desarticulador das massas.

Uma pesquisa realizada no Haiti apontou que 4.555.000 de haitianos são cristãos. Destes, 3.797.000 são católicos, 400.000 protestantes e 100.000 espíritas (MELTON; BAUMAN, 2010). Durante a pesquisa de campo, os entrevistados se declararam católicos, evangélicos ou mesmo não praticar nenhuma religião, não havendo entre eles praticantes do vodu. Cabe destacar os relatos de Dykenlove John Marcelin e Jesula Fils Aimé, respectivamente:

> Sou evangélico, eu toco na igreja, canto também, não prego, porque não é minha função, já viajei pra Foz do Iguaçu, Toledo, Marechal Cândido Rondon e Vera Cruz do Oeste, toco quando necessitam e quando a igreja convida.

> Sou evangélica, há seis meses, estou participando dos cultos, com meus irmãos haitianos, todos os domingos. O culto é realizado por um haitiano, o Emílio, em *créole*.

De acordo com a Cáritas, ocorrem missas mensais, celebradas em *créole*, uma ação conjunta da referida organização com a Pastoral do Migrante. Nesse sentido, Ferreira (2017) esclarece que:

> Essa acolhida por nós, enquanto Cáritas e Pastoral do Migrante, aos imigrantes haitianos em todo um processo coletivo é importante, tanto que a Pastoral agora se fortaleceu, tem um padre haitiano, o Wilnie Jean, que vem para fazer essa aproximação com o Haiti, por estar celebrando as missas em *créole* e terem organizado um coral.

No dia 05 de março de 2017, com o apoio da Pastoral do Migrante, ocorreu em Cacavel uma missa aberta à população local, celebrada em *créole*. Além das missas em *créole*, há também igrejas voltadas especificamente à comunidade haitiana. Conforme Fellet (2013), a igreja Assembleia de Deus da cidade de Porto Velho construiu um templo para atender os imigrantes haitianos.

> A Assembleia de Deus foi a primeira na cidade a erguer um templo só para o grupo. A maioria dos fiéis passou a frequentá-la após se mudar para Porto Velho, seduzida

> pelos cultos em *créole*, a língua mais falada do Haiti. Quem conduz as cerimônias é o haitiano Pierrelus Pierre. Antes de migrar para o Brasil, ele já era pastor da Assembleia de Deus na República Dominicana (FELLET, 2013, p.01).

Já em relação à prática do vodu, Couto (2016) afirma que entre os imigrantes haitianos não se evidenciou sua presença em território brasileiro.

> No Brasil, o fato de a comunidade haitiana ainda encontrar-se em trânsito pelo país, as características da religiosidade vodu ainda vigoram num âmbito bastante particular da comunidade de imigrantes, embora no Brasil eles encontrem uma referência bastante próxima ao vodu no Candomblé Jeje, essa interculturalidade ainda não se evidenciou (COUTO, 2016, p. 165).

Nesse contexto, nota-se que o fato do imigrante se definir como católico ou evangélico, embora necessariamente não seja exótico, pois a maioria da população no Haiti se denomina cristã, pode ser entendida como uma estratégia de inserção na região receptora, principalmente pelo fato das instituições religiosas estarem cumprindo um papel fundamental no processo de acolhimento e inserção dos haitianos. Para Ribeiro (2016):

> O que se observa é que essa identidade ligada ao vodu se transforma, se adapta, se encuba atrás das exigências e tradições de um país estrangeiro pelo receio de que possa haver rejeição ou perseguição ou intolerância religiosa. Ou simplesmente por não haver identificação com o espaço sociocultural em que se está inserido (RIBEIRO, 2016, p. 114).

A religião atua diretamente no processo de inserção e de formação de sociabilidades no país de destino. A prática religiosa, seja ela a mesma do país de origem ou a incorporação da religião do país de destino, torna-se ponte de inserção social na nova sociedade e ao mesmo tempo de continuidade na manutenção de laços simbólicos com o país de origem. A pesquisa de campo atestou a importância das redes no fluxo migratório, enfatizando as múltiplas relações que são estabelecidas entre os imigrantes, tanto no país de origem quanto no país de destino, bem como as redes formadas por instituições de cunho confessional e as ONGs. Conforme Silva (2017, p.100), "embora diferentes redes possam estar imbricadas em processos migratórios, vale notar que cada uma delas tem finalidades específicas e formas estratégicas de atuação".

Para Massey (1990), as redes migratórias compõem um conjunto de laços sociais que une migrantes e não-migrantes em uma complexa teia de papéis sociais e relacionamentos interpessoais, estes mantidos por meio de um quadro informal de expectativas e comportamentos predeterminados (MASSEY, 1990). Corroborando nesse sentido de teias, Elias (1994, p. 35) afirma que:

> Para ter uma visão mais detalhada desse tipo de interrelação, podemos pensar no objeto de que deriva o conceito de rede: a rede de tecido. Nessa rede, muitos fios isolados ligam-se uns aos outros. No entanto, nem a totalidade da rede nem a forma assumida por cada um de seus fios podem ser compreendidas em termos de um único fio, ou mesmo de todos eles, isoladamente considerados; a rede só é compreensível em termos da maneira como eles se ligam, de sua relação recíproca.

Nesta perspectiva, Nína (1995) esclarece que as redes podem se constituir por grupos distintos, endo e exogrupais. Os grupos denominados endo seriam os formados

pelos imigrantes que possuem vínculos étnicos, culturais, religiosos ou linguísticos, podendo proporcionar apoio afetivo, material e informativo sobre o local de destino. Enquanto os grupos exogrupais podem apresentar laços formais ou não, que vinculam os imigrantes com o país receptor. Nesse caso, são exemplos as igrejas, ONGs, associações filantrópicas e grupos ativistas de direitos humanos.

Durante a pesquisa de campo foi possível constatar que as redes sociais desempenham papéis importantes na gestão do fluxo migratório haitiano. Nesse sentido, Portes e Böröcz (1989, p. 612) afirmam que:

> Redes construídas pelo movimento e contato de pessoas através do espaço estão no centro de microestruturas que sustentam a migração ao longo do tempo. Mais do que cálculos individuais de ganho, é a inserção das pessoas nestas redes que ajuda a explicar propensões diferenciais à migração e o carácter duradouro dos fluxos migratórios.

Na ausência de políticas públicas de acolhimento e recepção voltadas aos imigrantes no Brasil, as redes têm desempenhado papéis importantes que, em grande medida, são realizados por grupos privados, confessionais ou laicos. Segundo Silva (2017, p.100), "a ampla rede de assistência e orientação foi, na verdade, mais um agente facilitador da mobilidade haitiana pelo Brasil, na medida em que os imigrantes usufruíram de sua ampla estrutura para resolver questões mais imediatas".

As redes contribuem também na permanência na região de destino à medida que auxiliam na inserção cultural, laboral, religiosa e social dos imigrantes. Em Cascavel, foram constatadas várias ações nesse sentido. Muitas foram empreendidas pela Cáritas, que oferece o ensino do português, cursos de artesanato, sessões de venda dos produtos resultantes dos cursos, além de ter organizado o Fórum dos Haitianos, bem como o 1° Festival da Cultura Haitiana e, juntamente com a Pastoral do Migrante, a celebração de missas em *créole*. Corroborando tal entendimento, Tilly (1990, p. 86), afirma que:

> As redes também transformam as categorias existentes. Os migrantes levam consigo suas identidades étnicas que se alteram no contexto de migração, nas relações com a sociedade de destino e com outros grupos de migrantes. Assim, alguns elementos de identidade do país de origem são eleitos, negociados e reconstruídos no contexto de migração. Portanto, ao invés de um "transplante" coletivo, há uma recriação seletiva de laços sociais.

São inúmeros os desafios e problemas encontrados pelos haitianos no processo de inserção na sociedade brasileira. Eles vão desde o aprendizado do português, ao acesso à educação, habitação, até situações envolvendo preconceito e racismo. Dessa forma, as redes, sejam elas sociais, migratórias ou de acolhimento, são de grande importância para o enfrentamento de tais problemáticas, pois servem de apoio na recepção, na superação dos problemas concretos vivenciados, na busca da legalização da situação no país e na forma pela qual os conflitos existentes são apreendidos e resolvidos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Acompanhar e analisar os fluxos migratórios, pensar sobre os processos de inserção e sobre a importância das redes sociais necessariamente possibilita avanços

no entendimento dos processos de construção das fronteiras étnicas. O conjunto de estereótipos que marcam a comunidade haitiana que chegou ao Brasil ao longo dos últimos dez anos, somado ao conjunto de preconceitos manifestados pelos brasileiros, garantem ao fenômeno composto pela imigração haitiana uma situação ideal de reflexão. O Haiti corresponde a um dos poucos países do continente americano colonizado por franceses, um país negro, marcado por uma história de lutas, ditaduras e desastres ambientais, fatos que explicitam um perfil populacional idealizado e que é preconcebido nas sociedades receptoras.

Nesse contexto, é possível encontrar de maneira idealizada um estereotipo pré-definido de imigrante haitiano: negros, fortes, passivos, praticantes de vodu, poliglotas e pobres. Muitas vezes a imagem que o brasileiro médio guarda em seu imaginário a respeito dos escravos africanos utilizados no processo de colonização portuguesa é transferida para os haitianos contemporâneos com incrível facilidade, sem nenhuma problematização. Contudo, estas características que supostamente estabeleceriam os limites de uma comunidade étnica não correspondem exatamente ao que se encontra nas pesquisas realizadas. Em grande medida, todas estas características expressas servem como rótulos para diferenciar e justificar ações sociais, estabelecendo possíveis fronteiras entre brasileiros e imigrantes haitianos.

Todavia, fronteiras não correspondem exatamente a limites pré-definidos, mas a pontos de contatos fluidos, flexíveis, que se modificam historicamente por interferência de elementos estruturais e individuais. Cabe ressaltar que as fronteiras são relações de imposição, de aceitação, de conflito e de civilizações. As relações entre as comunidades de imigrantes e os nacionais são cotidianamente construídas. Assim, analisar o processo de inserção e as redes corresponde a um esforço que transborda a localidade e se estende para outras possibilidades e para outras fronteiras.

Como destacou Barth (1988), entre as diferentes formas de interação há algumas estratégias relacionais e de construção da própria identidade étnica que são reconhecidas no caso estudado. A ação dos imigrantes, ao buscarem as redes religiosas de recepção, explicita o reconhecimento, por parte dos imigrantes, das diferenças existentes entre as identidades étnicas e também das condições concretas de sobrevivência. Este movimento poderia descartar uma das estratégias existentes na definição das identidades étnicas: o isolamento. A identidade é construída por meio da relação com o outro, seja através das tentativas de aproximação, concorrência ou de isolamento. Neste último caso, a comunidade étnica reconhece, simultaneamente, as diferenças entre os grupos, mas também sua autossuficiência, buscando o fortalecimento de suas supostas raízes, suas tradições e a sua própria endogenia.

Contudo, a pesquisa de campo demonstrou que estas estratégias não são puras. Os grupos étnicos, ao desenvolverem manifestações culturais e políticas, não apenas buscam resgatar aspectos tradicionais do Haiti, mas também elementos que possam auxilia-los em como se posicionar diante das relações. Ao mesmo tempo em que a construção de uma associação de imigrantes possibilita um fortalecimento interno de aspectos que marcariam a identidade dos haitianos, ela também permite o surgimento de um novo agente político com potencialidade de discussão e debate com o poder público. Desse modo, a organização dos haitianos em uma única instituição não representa apenas um esforço de autoreprodução por meio de atividades culturais

realizadas, como os festivais culturais ou um programa de rádio, mas o nascimento de um agente representativo que possa estabelecer um diálogo mais agudo com os gestores governamentais.

Por outro lado, os esforços em aprender o idioma, em frequentar o sistema de ensino e até mesmo de participar nas comunidades religiosas podem ser entendidos, simultaneamente, como estratégias de aproximação e de apreensão da cultura do outro, mas também como esforços que permitiriam melhores condições de inserção e de negociação cotidiana nas cidades receptoras. Aprender o idioma e ocupar os espaços da população nacional não corresponde exclusivamente a uma tentativa de inserção cultural e de adaptação, mas também de apreensão de ferramentas que possibilitariam o estabelecimento de relações mais equilibradas entre os diferentes grupos étnicos. Enfim, as estratégias de inserção e de construção das identidades não são puras, elas se misturam e possibilitam a existência das idiossincrasias.

REFERÊNCIAS

APPADURAI, A. **Dimensões culturais da globalização**. Lisboa, Portugal: Teorema, 2004.

ARAÚJO, José R. de Campos. Políticas públicas, estruturas estatais e migrações no Brasil. **In: Imigração Haitiana no Brasil**. Jundiaí: Paco Editorial, 2016.

ARRUDA, Aline Maria Thomé. **A relação entre o Estado e a imigração: aspectos pertinentes para análise dos casos brasileiro e canadense.** Cadernos OBMigra, v.1, n.3, 2015.

ASSSIS, Gláucia de Oliveira; MAGALHÃES, Luiz F. A. Migrantes indesejados: A "diáspora" haitiana no Brasil e os desafios à política migratória brasileira**.** In. SILVA, Sidney A.; ASSIS, Gláucia O. **Em busca do Eldorado: O Brasil no contexto das migrações nacionais e internacionais.** Manaus: EDUA, 2016.

BARTH, Fredrik. Grupos étnicos e suas fronteiras. In: POUTIGNAT, P. e STREIFF-FENART, J. **Teorias da etnicidade**. São Paulo: Unesp, 1998.

BAUMAN, Zygmunt. **O mal-estar da pós-modernidade.** Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1998.

____. **Globalização: as consequências humanas**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1999.

BHABHA, Homi K. 1998. **O Local da Cultura.** Tradução: Myriam Ávila, Eliana LL Reis e Gláucia R. Gonçalves. Belo Horizonte: Editora UFMG.

BITTENCOURT, Cícero. **Haitiano improvisa tênis de mesa com chinelos e inspira projeto social no Paraná.** G1 Globo. 15 dez. 2017. Disponível em: https://g1.globo.com/pr/oeste-sudoeste/noticia/haitiano-improvisa-tenis-de-mesa-com-chinelos-e-inspira-projeto-social-no-parana.ghtml. Acesso em: 12 jun. 2018.

BORBA, Janine H. O. M. de; MOREIRA, Julia B. Integração local de haitianos em Santo André: integração entre poder público municipal e entidades religiosas. In: BAENINGER, Rosana; PERES, Roberta *et al.* **Imigração Haitiana no Brasil**. Jundiaí: Paco Editorial, 2016.

COSTA, Gelmino A. **Haitianos em Manaus: dois anos de imigração – e agora!** Travessia – Revista do Migrante, São Paulo, n. 70, 2012. p. 91-99.

COTINGUIBA, Geraldo Castro; PIMENTEL, Marília Lima. **Apontamentos sobre o processo de inserção social dos haitianos em Porto Velho.** Travessia – Revista do Migrante, São Paulo, ano 25, n. 70, p. 99-106, jan./jun. 2012.

____. **Wout, raketè, fwontyè, ampil, mizè: reflexões sobre os limites da alteridade em relação à imigração haitiana para o Brasil.** Universitas Relações Internacionais, Brasília, v.12, n1. P. 73-86, jan/jun 2014.

COUTO, Kátia. Do caribe para a Amazônia: a migração fomentando a conexão entre duas regiões. In. SILVA, Sidney A. ASSIS, Glaucia O. **Em busca do Eldorado: O Brasil no contexto das migrações nacionais e internacionais.** Manaus: EDUA, 2016.

CRISTINA, Aline; BIANCO, Alini**. Haiti Universal: agora eles estão sintonizados**. Central Gazeta de Notícias, Cascavel-PR, 22 jun. 2014. Disponível em: https://cgn.inf.br/noticia/95627/haiti-universal-agora-eles-estao-sintonizados. Acesso em: 1 jan. 2018.

CRISTINA, Aline; LUZ, Bruna. B. da. **Sem intérpretes, escolas contam com dedicação de alunos haitianos.** Central Gazeta de Notícias, Cascavel-PR, 13 nov. 2014. Disponível em: https://cgn.inf.br/noticia/113034/sem-intaerpretes-escolas-contam-com-dedicaaaao-de-alunos--haitianos. Acesso em; 01 jan. 2018.

DANTAS, Sylvia D. Culturas em Xeque e o Desafio Psicológico de Ser entre Dois Mundos: biculturalismo entre Brasil e Japão. In. FERREIRA, Ademir Pacelli.

EBERHARDT, Leonardo D. **Haitianos em Cascavel, Paraná: história, trabalho e saúde.** Dissertação de Mestrado. Fundação Oswaldo Cruz, 214 f. Rio de Janeiro: 2017.

FELLET, João. **Igrejas Evangélicas disputam imigrantes haitianos em Rondônia.** BBC. 3 jul. 2013. Disponível em: https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2013/07/130701_haitianos_rondonia_bg. Acesso em: 28 abr. 2018.

GLOBO. **Haitiano é vítima de agressão no centro de Foz do Iguaçu no Paraná**. G1 Globo. 16 maio 2016. Disponível em: http://g1.globo.com/pr/oeste-sudoeste/noticia/2016/05/haitiano-e-vitima-de-agressao-no-centro-de-foz-do-iguacu-no-parana.html. Acesso em 2 jun. 2018.

GLOBO. **Haitianos refugiados que trabalham em Cascavel aprendem português.** G1 Globo. 3 abr. 2012. Disponível em: http://g1.globo.com/pr/parana/noticia/2012/04/haitianos-refugiados-que-trabalham-em-cascavel-aprendem-o-portugues.html. Acesso em: 2 jun. 2018.

GOFFMAN, Erving. **Estigma: notas sobre a manipulação da identidade deteriorada**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1982.

GOMES, Marcela A. **Os impactos subjetivos dos fluxos migratórios: os haitianos em Florianópolis (SC).** Disponível em: http://www.scielo.br/pdf/psoc/v29/1807-0310-psoc-29-e162484.pdf. Acesso em 12 abr. 2017.

GORCZEVSKI, Clóvis. **Direitos Humanos Educação e Cidadania. Direitos sociais e políticas públicas: desafios contemporâneos.** Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2005.

GRIGOLI, Romulo. **Cadeiras ocupadas por haitianos**. O Paraná. 19 fev. 2018. Disponível em: https://www.oparana.com.br/noticia/cadeiras-ocupadas-por-haitianos. Acesso em: 01 jan. 2018.

GRONDIN, Marcelo. **Haiti: Cultura, poder e desenvolvimento.** São Paulo: Brasiliense, 1985.

HANDERSON, Joseph. **Dólar alto, crise econômica e xenofobia afetam diáspora haitiana no Brasil, afirma pesquisador.** Migra Mundo. 22 fev. 2016. Disponível em: http://migramundo.com/dolar-alto-crise-economica-e-xenofobia-afetam-diaspora-haitiana--no-brasil-afirma-pesquisador/. Acesso em: 30 jul. 2018.

LACERDA, Mariana. **Haiti, SP**. Revista Superinteressante. Março 2016.

LAÍNY, Laís. **Encontro reunirá haitianos de Cascavel**. CGN/Notícias UOL, São Paulo, SP, 12 abr. 2014. Disponível em: https://cgn.inf.br/noticia/87714/encontro-reunira-haitianos-de-cascavel. Acesso em: 12 jun. 2017.

LIMA, M. E. O.; VALA, J. **As novas formas de expressão do preconceito e do racismo.** Estudos de Psicologia (UFRN), Natal, v. 9, n. 3, p. 401–411, 2004.

MARANDOLA Jr., E. 2008. **Insegurança existencial e vulnerabilidade no habitar metropolitano.** Belo Horizonte: Caderno de Geografia, v.18, n.29, p. 39-58.

MASSEY, Douglas *et al.* The social organization of migration. In: **Return to Aztlan – the social process of international migration from Western Mexico**. Berkeley: University of California Press, p. 139-171, 199

MATTOS, Alice Lopes; SARTURI, Cristina Arruda; BORGES, Leonardo Antunes. Políticas Públicas de Acolhida a Imigrantes: Discussões e Experiências. In: REDIN, Giuliana; MINCHOLA, Luís Augusto Bittencourt (Coord.). **Imigrantes no Brasil: proteção dos direitos humanos e perspectivas político-jurídicas.** Curitiba: Juruá, 2015.

MELTON, J. Gordon; BAUMANN, Martin. **Religions of the World: A Comprehensive Encyclopedia of Beliefs and Practices.** Santa Barbara, CL: ABC-CLIO 2 ª ed. 2010.

MEZZADRA, Sandro. **Derecho de fuga: migraciones, ciudadanía y globalización.** Madrid: Traficantes de Sueños, 2005.

MONTEIRO, Luana. **Agente penitenciário ameaçou haitianos.** Central Gazeta de Notícias. Cascavel/PR. 28 fev. 2014. Disponível em: https://cgn.inf.br/noticia/82979/agente-penitenciario-ameacou-haitianos. Acesso em: 22 jan. 2018.

MORAES, Wellington de. **Entre fronteiras e descasos: Uma análise aceca dos entraves normativos à efetivação dos direito fundamentais ao imigrante na Nova Lei de Migração.** 56f. Monografia (Graduação em Direito). Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria, RS, 2017.

PARISE, Paolo. A missão paz e a acolhida a imigrantes haitianos e haitianas em São Paulo. In: BAENINGER, Rosana; PERES, Roberta *et al.* **Imigração Haitiana no Brasil**. Jundiaí: Paco Editorial, 2016.

PORTES, Alejandro e József BÖRÖCZ **"Contemporary immigration: theoretical perspectives on its determinants and modes of incorporation**", International Migration Review, Vol. 28, Nº 3, pp. 606-630, 1989.

REDIN, Giuliana. **Direito de imigrar: direitos humanos e espaço público.** Florianópolis: Conceito Editorial, 2013.

RIBEIRO, Ailton A. da Silva. **Religiosidade e identidade (s) na diáspora: por uma etnografia entre migrantes haitianos em Porto Velho.** Porto Velho: UNIR, 2016.

RODRIGUES, Luiz Carlos Balga. **Francês, crioulo e vodu: a relação entre língua e religião no Haiti.** Tese (Doutorado em Estudos Lingüísticos Neolatinos – Língua Francesa). 268 f. Rio de Janeiro: UFRJ, 2008.

SAMORA, Daniele Teresa. **Um recorte do discurso midiático sobre o processo de imigração Haitiana na Amazônia: uma análise das regularidades discursivas.** Dissertação de Mestrado do programa de Pós-Graduação em Letras (PPGL), Fundação Universidade Federal de Rondônia-UNIR, 110 f. Porto Velho, 2015.

SANTOS, Gislene A. **Universidade formação cidadania**. São Paulo: Cortez, 2001.

SASSEN, S.. **Inmigrantes y ciudadanos: de las migraciones masivas a la Europa fortaleza.** Madrid: Siglo XXI, 2013.

SCHMIDT, Alice Krämer Iorra; VOLKMER, Márcia Solange. **O acesso à educação aos imigrantes haitianos em uma escola pública em Arroio do Meio.** Rio Grande do Sul: UNISC, 2016

SILVA, Sidney A. **Imigração e redes de acolhimento: o caso dos haitianos no Brasil.** R. bras. Est. Pop., Belo Horizonte, v.34, n.1, p.99-117, jan./abr. 2017.

SOUCHAUD, Sylvain; Rosana BAENINGER. **Vínculos entre a Migração Internacional e a Migração Interna: o caso dos bolivianos no Brasil.** Brasília: CEPAL, 2007.

SOUZA, Andréia B. de; STEIN, Leila de Menezes. **A presença do trabalhador imigrante na cidade de São Paulo: o caso dos haitianos e a proteção do visto humanitário.** Araraquara: UNESP FCL, 2017.

TILLY, Charles – Transplanted Networks, in YANS-Mc LAUGHLIN (ed.), Virginia, **Immigration Reconsidered**, NY, Oxford, Oxford University Press, pg.79-95, 1990.

WRONSKI, Fábio. **Vídeo mostra haitianos sendo mal atendidos**. Central Gazeta de Notícias, Cascavel-PR. 9 jan. 2015. Disponível em: https://cgn.inf.br/noticia/119208/video-mostra-haitianos-sendo-mal-atendidos. Acesso em: 8 jun. 2018.

Artigo recebido em:10/12/2018. Aprovado em: 22/05/2019.

HAITIAN IMMIGRATION NETWORK FOR FRENCH GUIANA: THE NORTHERN BRAZILIAN AMAZON ON THE DIASPORA ROUTE[1]

REDE DE IMIGRAÇÃO HAITIANA PARA A GUIANA FRANCESA: O NORTE DA AMAZÔNIA BRASILEIRA NA ROTA DA DIÁSPORA

Paulo Gustavo Pellegrino Correa[2]

Andrevil Isma[3]

Eliane Superti[4]

Ítalo Allan Maia Gouvêa[5]

ABSTRACT: The intensity of the Haitian migratory flow to South America increased with the earthquake of 2010 and included Brazil not only as a destination country, but also as a route to French Guiana. The *Franco-Amapaense* border (Amapá/Brazil – French Guiana/France), previously not accessed by this flow in the northern Brazilian Amazon, became strategic. This paper presents the results of research conducted between 2015 and 2017 on the *modus operandi* of Haitian migration through this new route, its mechanisms and forms of action. The approach of the phenomenon came from the perspective of migratory networks and the investigation was based on data

1 This research was subsidized with the support of CAPES-PRÓ-DEFESA, edict 031/2013, and was developed in the context of the project "Transfronteirizações na América do Sul: dinâmicas territoriais, desenvolvimento regional, integração e defesa nas fronteiras meridional e setentrional do Brasil". The results of this research also subsidized the master's thesis and coursework completion of two of the authors.

2 Graduação em Ciências Sociais. Mestre em Ciência Política pela Universidade Federal de São Carlos (UFSCar). Doutor em Ciência Política na mesma instituição. Pesquisador visitante na Universidade de Waikato, Nova Zelândia (2012) e Professor Convidado na University of West Indies (2017), e Pesquisador visitante no Kimberly Green Latin American and Caribbean Center na Florida International University. Possui curso de aperfeiçoamento pela National Defense University (EUA) na área de segurança e defesa: "Strategy and Defense Policy" (2008) e "Strategy and International Security Course" (2011). Pesquisador do Observatório das Fronteiras do Platô das Guianas (OBFRON). Tem experiência na área de Ciência Política (Política Externa Brasileira) e Relações Internacionais (Paz, Defesa, e Segurança). Professor de Segurança Internacional e Política Externa Brasileira no curso de Relações Internacionais da Universidade Federal do Amapá com pesquisa direcionada às questões de segurança na região das Guianas. Professor efetivo do Mestrado em Estudos de Fronteira (PPGEF) na Universidade Federal do Amapá. Professor colaborador do Mestrado em Desenvolvimento Regional da Amazônia (PPG-DRA) da Universidade Federal de Roraima. paulogustavo1978@gmail.com

3 Holds a master's degree in Environmental Law and Public Policy at the Federal University of Amapá. Researcher of the Research Group on Social Rights, Culture and Citizenship. iandrevil@yahoo.com

4 PhD in Social Science and Professor of Political Science at the Federal University of Amapá (UNIFAP). Researcher at the Observatory of Guyana Shield Borders (OBFRON). esuperti@gmail.com

5 Holds a bachelor's degree in International Relations at the Federal University of Amapa, is a Junior Researcher of the Research Group on Social Rights, Culture and Citizenship. italogouvea7@gmail.com

collection and systematization, reports of network agents and bibliographic research. The results obtained allow us to affirm that the migratory network constituted an important part of its structure in the Brazilian frontier territory.

KEYWORDS: Haitian Immigration. Diaspora route. French Guiana. Amapá.

RESUMO: A intensidade do fluxo migratório haitiano para a América do Sul aumentou com o terremoto de 2010 e incluiu o Brasil não apenas como um país de destino, mas também como rota para a Guiana Francesa. A fronteira franco-amapaense (Amapá/Brasil – Guiana Francesa/França), anteriormente não acessada por esse fluxo no norte da Amazônia brasileira, tornou-se estratégica. O presente artigo apresenta os resultados da pesquisa realizada entre 2015 e 2017 sobre o *modus operandi* da migração haitiana por meio dessa nova rota, seus mecanismos e formas de ação. A abordagem do fenômeno partiu da perspectiva das redes migratórias e a investigação baseou-se na coleta e sistematização de dados, relatos de agentes de redes e pesquisa bibliográfica. Os resultados obtidos nos permitem afirmar que a rede migratória constituiu parte importante de sua estrutura no território da fronteira brasileira.

PALAVRAS-CHAVE: Imigração haitiana. Diáspora. Guiana Francesa. Amapá.

INTRODUCTION

This paper discusses the *modus operandi* of the Haitian migratory process for French Guiana whose route is the state of Amapá in northern Brazil. Considering the complexity of the migratory phenomenon, we opted for an interdisciplinary approach to identify migratory networks, observing the individual, family and community dimensions. The research was based on bibliographical research, survey and systematization of data and reports of immigrants obtained during fieldwork conducted along the migratory route between Macapá, capital city of the state of Amapá, and Cayenne, capital city of French Guiana.

The issue concerning international migration has gained more and more space in academic and media debates. The humanitarian crisis on the European continent is the biggest challenge faced by the bloc's representatives since the creation of the European Union. The daily influx of mostly illegal immigrants from much of Africa and the Middle East remains a challenge for political actors in these parts of the world. In the American continent, the intense immigration of Venezuelans to neighboring countries and the current restrictive and controversial policies of the United States government point to the increase of international tensions and emphasize that the globalization process re-defined the borders, making them more accessible for the circulation of goods and financial capital, but has not kept the same logic for the circulation of people from poor countries. In this scenario there are historical elements, typical of migration processes: misery escape; political persecution; wars. But there are also new elements such as "climate refugees" – victims of natural disasters such as the earthquake that rocked Haiti in 2010 and furthered the displacement of Haitians – and others that were redefined as an example of supranational networks support for the immigration process.

All these elements are present in Haitian immigration, whose flow has been so intense that it was considered a diaspora (BERNATT *et al.*, 2016; HANDERSON, 2015). Since independence, the country has been marked by power struggles, institutional instability, coups d'état, concentration of wealth, accentuated misery, illiteracy and international interventions (North American in 1915-1934 and UN from 2004 to 2017[6]).

It is under this historicity of the Haitian socio-political formation that the diaspora emerges as the driving force behind the search for better living conditions for individuals and families. Immigration in Haiti is an important mechanism of the economy. It represents a survival strategy for individuals and families, access to basic services and goods. That is, it makes possible the maintenance, even productive, of the relatives who remained in their origin society. Massey *et al.,* (1993, p. 438) drew attention to this family strategy:

> In poor countries the needed funds may also be difficult to borrow because the family lacks collateral to qualify for a loan, because there is a scarcity of lending capital, or because the banking system provides incomplete coverage, serving mainly the needs of the affluent. For poor families, the only real access to borrowing is often from local moneylenders who charge high interest rates, making transactions costs prohibitive. Under these circumstances, migration again becomes attractive as an alternative source of capital to finance improvements in productivity and ensure stability in consumption, and the family has a strong incentive to send one or more workers abroad to accumulate savings or to transfer capital back in the form of remittances.

Not only the families, but the country itself benefits from international remittances. Haiti is the poorest country in the Americas (WORLD BANK, 2011) and remittances can reduce the chronic trade deficit. According to a survey carried out by the NGO *International Crisis Group* (2007), the estimate is that the percentage of international remittances in relation to GDP in 2007 was around 30-35%, ahead of official development assistance and agriculture, which employed, before the earthquake of 2010, 47% of the working population. According to the WORLD BANK (2011), immigrant remittances accounted for approximately 25% of the country's GDP in 2011. However, while on the one hand the immigration strategy provides financial resources, on the other hand it removes qualified human resources from the country. This makes Haiti the second country in the world regarding skilled labor exporting, behind only of the Co-operative Republic of Guyana. According to the World Bank report, in 2010, among those who received higher education in the country, 85% were abroad (WORLD BANK, 2011).

The already intense immigration stimulus was further increased by the natural catastrophe of 2010 and an important part of the flow went to South America, including Brazil. The French Overseas Department (DOM), or GF, was already a traditional destination of this migratory movement, but it becomes more voluminous and takes on a new dynamic (GRANGER, 2017). According to Piantoni (2011), in 2009 the Haitian

6 The United Nations Stabilization Mission in Haiti (MINUSTAH) was established on April 30, 2004, by the UN Security Council Resolution 1542 and aimed at restoring the country's security and institutional normality after successive episodes of political turmoil and violence that culminated in the departure of the then President Jean Bertrand Aristide to exile.

population was the most populous foreign nationality in French Guiana[7], amounted to more than 10% of the country's total population. The increase of the flow added to internal issues, led France to increase the control of immigrants entering the French Overseas Department (DOM). Haitians usually arrived through Suriname, considered the gateway to the Caribbean and Amazonian migrations in GF, but with the increased control and distribution of migratory flow through South America, they now also transit through Brazil, a country that has become a new destination concerning the Haitian migratory network.

There are cultural aspects between French Guyana and Haiti that bring them closer together. The history of the social formation of the Caribbean region marked by the condition of former colonies and slavery, the common language, and both are designated "creole worlds"[8]. Added to these aspects is the strong presence of the Haitian community already established by previous migratory processes that form entire neighborhoods in the capital of French Guiana, as well as economic and social factors, since, even facing the current crisis of unemployment, the Human Development Index (HDI) of French Guiana is the highest among the countries of the Guiana Plateau (DUARTE, 2016).

This paper will discuss aspects of this new dynamic of Haitian immigration to GF. Our interest here is to analyze the formation of the new route that includes the state of Amapá – located in the northern Brazilian Amazon and the area of the triple international border Brazil / GF / Suriname – regarding the strategies, mechanisms and forms of action that operate the Haitian migratory network in this region.

The work is divided into three parts. In the first part we present the design of migratory networks as a reference to the proposed approach. Secondly, based on the fieldwork, we examined the constitution of the new route to identify agents, institutions and structures that allow us to characterize it as part of the Haitian migratory network. Finally, as final considerations, we define the *modus operandi* of Haitian immigration to GF on the route of the northern Brazilian Amazon.

1 MIGRATION NETWORKS AS AN ANALYSIS FRAMEWORK

The use of the concept of "networks" for the analysis of the migratory phenomena was an extension and complexification of the definition constructed in the 1960s by Australian authors of the migratory chains. According to Truzzi (2008), the term "migratory chain" was used to explain the movement in which aspiring migrants were influenced and became aware of the difficulties, forms of displacement, housing and job opportunities by former migrants. The design of migratory networks has maintained

7 Officially, the Surinamese are the first foreign nationality registered in French Guiana, the Haitian population is the second. But sources from the Préfecture (representation of the French State in Cayenne), from the NGOs and census data from the French National Institute of Statistics from 1974 to 2009, allowed the researcher Frédéric Piantoni to estimate the population of Haiti in 23,654 in 2009. The difficulty in having the exact data lies in the secrecy of national statistics, including in the school sector, where data on nationality and ethnicity are prohibited, as well as the fact that there are illegal migrations.

8 Common in Francophone literature, "creole world" refers to notions of "hybridism" and cultural mixing.

the importance of the role of emigrants in their ability to influence future immigrants in the society of origin, but has also brought other agents, their functions and social relations to the analysis. For Kelly (1995, p. 219), migratory networks can be defined as "groups of individuals who maintain recurrent contact among themselves, through occupational, familial, cultural or affective ties. In addition, they are complex formations that channel, filter and interpret information, articulate meanings, allocate resources and control behaviors".

The line that sews the "fabric" of the migratory network, and propels it, is information. It is fundamental for making decisions about whether to migrate or not, when, where, at what financial cost, and by what path. In contemporary society, the way information is organized and disseminated intersects the idea of migratory networks with the understanding of a networked society.

According to the Spanish sociologist Manuel Castells (1999), the networked society has its origins in the 1970s, in the Silicon Valley (California). Organized around information technology, in line with the global economy and global geopolitics, it has materialized new forms of production, communication, management and way of life. For the author, the social structure of the contemporary world uses tools developed by the informational paradigm and the bases of this new technological structure are based on increasing the human capacity to access and process information. The agents and institutions make daily use of the informational tools (Internet, WhatsApp, Facebook, among many others), which are developed by the new paradigm in their social practices of interactions in an interdependent and globalized world. In other words, the establishment of the network society[9] enables the exchange of real-time information from anywhere on the connected planet, ensuring operative functionality of the global economy and new dynamics for social relations.

The networked society, insofar as it is connected, conveys and circulates global information in real time, subsidizes specific networks such as the migratory one, mainly in its movement of expansion and retraction. So, "information about opportunities or difficulties flows, which self-regulates the system. Thus, each information about an individual in his or her trajectory influences the whole system" (TRUZZI, 2008, p. 206).

This migratory network movement takes place through its "nodes". Networks have no center, only nodes. These nodes are points of contact, connection and distribution. Some are bigger and more important; however, all nodes are critical to network existence. When a node loses relevance or becomes unable to fulfill its function, the network reconfigures itself, deletes it, and creates new ones. Thus, if information composes the system of the network, it is the network in its entirety – as a flexible, yet structured, form of social relations – that provides the reference context for the agent to make decisions. That is, it's in the network context that the migrant, individually or in a family nucleus, makes his choices from the normative reality around him, as well as the set of social relations of the network.

9 Castells (1999) defines network as a set of interconnected nodes. Networks are open structures capable of expanding unlimitedly, integrating new nodes as long as they can communicate within the network, that is, provided they share the same communication codes.

In this conception, the emigrant is an agent who makes choices – from a structured reality and the information he accesses – and mobilizes relational resources to achieve his goals, that is, he mobilizes and adds social capital[10] to enable the emigration process (TRUZZI, 2008). Although a choice takes economic and variable elements into consideration, such as cost-benefit, these are not the only ones. Cultural and social variables make up the set of determinants concerning decision making.

When analyzing the migratory phenomenon from the perspective of networks, what is sought is to understand the role of the agent and social relations that are the basis of the decision to start from the society of origin, to move and establish itself in the receiving society. This perspective considers aspects that are not present in the classical interpretation of the migratory movement determination through structural conditions of the origin and destination regions of these immigrants and opposes the individualistic analysis of the rational choice by benefit maximization. The proposal is to analyze the social action considering it, as Levi (2001, p.98) points out, the "(...) result of constant negotiations, manipulations, choices and decisions of the individual in light of a normative reality that, although comprehensive, offers, however, multiple possibilities of conduct and individual interpretations". In this way, we try to understand the actions and social relations of the agents that give life to migratory movements without disregarding the structured reality in which they are inserted.

The individual and his/her relations are the focus of analysis and, as Truzzi (2008) indicates, this means a clear choice for micro-history to understand the meanings attributed by the agents, their actions and the sharing of the codes of meanings that form the reference context and shape behaviors and interpretations of the agents along the network, that is, social relations.

Although the focus of this work is not to analyze the entire Haitian immigration network to French Guiana, since our cut-off limits us to the analysis of the formation of the new route through Amapá, that is, a network node, the migratory network approach allowed us to unveil multiple agents in an articulated and solidary movement from the origin, through "transit territories", until the final destination. These agents are individuals and family groups of different nationalities and backgrounds, non-governmental organizations (NGOs), smugglers or "border crossers", taxi drivers, *catraieiros*[11] and the receiving Haitian community in the territory of destination. Family, commercial (legal and illegal) and humanitarian aid relations spread throughout the network and form their system.

10 Pierre Bourdieu (1980) defined social capital as "the set of current and potential resources that are linked to the possession of a durable network of more or less institutionalized relations of inter-knowledge and interrecognition".

11 Catraieiros are owners or people that conduct a small motorized boat called catraia.

2 THE HAITIAN MIGRATION NETWORK ON THE NORTHERN BRAZILIAN AMAZON ROUTE

To understand the use of the Haitian migratory route that passes through the Brazilian state of Amapá towards the French Overseas Department (DOM), 74 interviews were conducted with immigrants in Cayenne, capital of French Guiana, who emigrated between 2010 and 2014 and used this specific route. Of these, 54 were men and 20 were women between the ages of 24 and 35. Two middlemen were also interviewed in Macapá, capital of Amapá, who represent the Haitian Association in French Guiana and the NGO *La Cimade*, and all of them chose to preserve their identity, under some justifications such as: that the entry into the DOM occurred clandestinely; the role they played to enable the arrival; or the maintenance of living conditions of illegal immigrants in GF (field interview, 2015).

In Haiti, as in many other underdeveloped countries, immigration usually takes place in two stages. First is the internal displacement, from rural to urban. The livelihood of Haiti is mostly agricultural, 65% of its population is in the countryside, despite a high concentration of land – only 2% of the population owns 55% of agricultural production (ISMA, 2016, p. 43). In cities, underemployment or informal employment accounts for almost 90% of occupations, accumulating large numbers of impoverished workers which live below poverty line (ISMA, 2016, p. 44). Among those interviewed, 66 experienced this first move from the countryside to the city, with the majority (63) from southern Haiti. The exception was 3 men and 5 women who migrated directly from their places of origin.

The trip to the city is already part of the decision to emigrate. The women who reported not having made this first move, emigrated from their original localities in the rural environment and had companions or brothers in the destiny that organized their travel. The three men who also migrated directly came from urban centers. According to the reports, future emigrants seek in the cities formal and informal jobs or autonomous occupations that allowed them to accumulate some money to subsidize part of the departure costs and help family members. In addition, in the cities the circulation of information is more dynamic and the articulation with the migratory network is facilitated by internet connection. That said, we can realize how the network society can be more active in these spaces.

During this period in the city, the applicant for emigration plans the process or part of it. The migration network to be accessed depends on the contacts that the future immigrant has and the costs he and his supporters throughout the network can afford. European or North American countries such as the United States and Canada demand more investment and a denser articulation with the social capital of the future immigrant in face of the risks of the migration process and the difficulties of insertion in the destination society. Having friends or relatives at the place of destination, according to the interviewees was decisive to move. They are the ones that help define the route, the supporting points during the journey, the connections with the middlemen or smugglers, where to stay on arrival and how to enter the labor market of the destination society.

The objective conditions of the political-social and economic reality of the Haitian country are important variables of decision-making to migrate, but they are tempered by the migration culture. Migrating is not something exceptional or simply a rupture. In the interviews of all emigres, the possibility of migrating was always present in their individual life options, as well as in their family nucleus. Family ties are reinforced with the possibility that the whole nucleus benefits from the migration of its members and, in addition, all had relatives outside the country of origin. The table 1 shows the reasons stated by the interviewees to leave Haiti.

Table 1 – Reasons for migration to French Guiana

Reason for migration	Men	Women	Total
Haiti Economy	16	11	27
Family emigrants	19	6	25
Emigrated friends	14	3	17
Politics of Haiti	5	0	5
Total	**54**	**20**	**74**

Source: Research questionnaire applied in 2015.

Although the internal economic issue motivates a significant part of the migrants (36%), when added the influence that relatives and friends who already emigrated have on the decision of the aspirant to migration, it sums up to 57% of the total. This reinforces the role that emigrants play in their hometown societies, stimulating new emigrations. Local politics appeared in 7% of the answers, all by men who reported to undergo political persecution in the country of origin[12].

The economic strategies to materialize the migration plan, according to the interviewees, range from individual and family economies to the origin of financing mechanisms organized in the network. That is, as a rule, the immigrant does not bear all the costs of the process alone. These costs are distributed along the network between family members, friends and acquaintances who are in the country of origin, the points of support that receive the immigrant in transit and the receiving community in the destination. Between the migrant and his supporters there is a tacit "migration contract" to make sure that costs will be paid once settled in the detained society. But, with the family in the country of origin and the receiving community, this agreement goes beyond and engenders a permanent link that perpetuates the network.

Among those interviewed, all stated that they were committed to financially assist family and friends in both Haiti and GF, including to receive new immigrants from these groups. Among those who needed financial assistance or other costs (food, accommodation, transportation) from friends and acquaintances in the process of moving beyond family members (45), they had already made the payments or were still doing so. For Guilmoto and Sandron, the migration contract is fundamental to keep the network in operation:

12 Although the research did not deepen this issue, and it is not possible to affirm the veracity or not of the information, it is worth emphasizing that having political persecution as a motive for immigration allows the application for asylum in DOM.

> The participants in the migration transaction are linked up via a tacit agreement on the distribution of the costs and the gains or benefits from the immigration: the migration contract. This contract seeks to secure the family or origin beforehand against the possibility of opportunism on the part of migrant, who might, once successfully established in the destination, break his ties to his kin. For the family, and more generally for the community, such behavior puts the entire system in danger, since the assistance provided to future migrants could end up as lost investments (GUILMOTO; SANDRON, 2001, p. 144-145).

The most common way to start the process is to leave the country without the necessary documentation to enter the destination. Illegal or clandestine entry is characterized by lack of documentation, visa, residence card or invitation to stay temporarily. All the interviewees entered illegally in the DOM. The trip can be done in a group, with a companion or alone. Through the interviews we identified that mainly women (18) migrated in groups or accompanied. According to them, being with others during the migration process makes it safer and mutual help makes the process less painful. According to the reports, it is usual for men to also travel in groups, but in the sample, the most part (39) started the process alone.

The Haitian immigration to French Guiana according to Granger (2017) became significant from the 1980s. Initially Haitians, mainly from the south, would immigrate in response to the strong demand for labor in the civil construction of the DOM. This explains the denser flows of new immigrants from this region which can be seen in the research sample. They were attracted by the network, composed by the pioneers already established in the destination country. In the 1990s, with an economic crisis and strong unemployment in French Guiana and other overseas territories, they tightened their entry requirements, preventing direct immigration with strong repression and expulsions (GRANGER, 2017).

Greater immigration control at the GF pushed the Haitian migratory flow onto the Suriname route. In this country the entrance requirement was only the tourist visa and the border is very porous via Maroni River and by road in GF. This facilitated the access to the Franco-Guyanese cities with better working options such as Cayenne and Kourou (HANDERSON, 2015). With the entry of Haiti into the Caribbean Community and Common Market (CARICON), of which Suriname is also a member, the need for a visa was suspended. According to Granger (2017, p. 53), "Haitians arrived freely in Suriname, without a visa, and then attempted to smuggle into French Guiana".

The earthquake of 2010 brought a new element to this scenario: the strong migratory flow of climate refugees, victims of the catastrophe. Brazil becomes part of the direction of this flow since, by participating in the MINUSTAH, the country could not refuse to receive Haitians in its own territory through the granting of humanitarian visas. In addition, the overheated economy, as well as the work that was being done in the Olympics and World Cup that Brazil would host in the following years, boosted the labor market of civil construction and, consequently, attracted immigrants. This intense migratory movement, according to Granger (2017), led to the formation of a Haitian neighborhood with churches that carry out their services in Creole and French in the suburbs of the city of São Paulo.

However, the migratory flow also took advantage of the route through the Brazilian territory. Since the border of Suriname was under intense surveillance by French police, the border between Amapá (Brazil) and French Guiana (France) gained relevance and allowed the union of other nodes to the Haitian migratory network. In this way, another way of entering the DOM was formed, integrating new actors and agents of the mobility of the Haitian diaspora into French Guiana.

This new path begins, for the great majority of the interviewees (57), in Port-au-Prince, capital of Haiti, and others (17) left Cape Haitian. The most usual route used was to go to the Haitian city of Malpasse on the border with the Dominican Republic (DR) where the Dominican city of Jimaní is located. From there, the migrants continue to the capital of the DR, Santo Domingo. At the bus stop arriving in Santo Domingo, the interviewees reported that smugglers would promptly approach them to offer their services on to any country in South America. The smugglers services are not hired in advance, because, since it's an illegal activity, there is no predefined regularity and the relations are direct between the interested parties. The indication of friends or relatives is what counts the most when it comes to making a choice. When the migrant hires the smuggler's service, as a rule, there is no conversation in advance about which strategy will be adopted to reach the destination since, among them, there is a relationship of trust. The immigrant must have the resources to pay for the service. The payment depends on the negotiation and can be parceled out, part being paid at the beginning and another at the end or at once, at the destination.

The niche of illegal immigration demands the subcontracting of smugglers or middlemen in the transit territories of the migratory flow. In this regard, it is important to emphasize that the institutionalization of migratory networks would not be possible without the logistical activities, which have an important role to these intermediate actors of the migration system.

When migrants arrive at the South American ports, airports and bus stations, they are usually welcomed by a friend or family member and proceed to the host's house. This place of support is important for rest and to replan the route with updated information on the ways of accessing Brazil. When access is made by the North region – mainly Acre, Rondônia and Amazonas, it involves traveling on Amazonian roads that are not always paved or in good conditions. Those who do not have support on arrival will go to small, low-cost hotels.

When entering Brazil, the first step is to obtain the National Alien Registration (also known as RNE). This document is important in two cases: to be allowed to stay and to move freely within the country; or to be able to, in the absence of jobs in the Overseas Department, the immigrant can return to work in Brazilian territory until new opportunities emerge from the Guyanese side. The Haitian community already established in the Brazilian territory are the ones who receive the immigrants in transit. They provide accommodation, food, and help financially to complete the rest of the trip to the border in Amapá. This aid is paid by the migrant when settled in French Guiana and can be in the form of payment or in aid to family members of those who assisted him in a new migration process. None of the interviewees entered Brazil through Amapá, even though they all had family, friends or acquaintances in the Brazilian route.

The transfer to the Brazilian state at the border with French Guiana is made by plane or boat – there is no road access. Those who have better financial conditions follow by plane. Once in the state capital, Macapá, the network of friends, acquaintances or relatives is again accessed. Not necessarily the migrant has direct contact with someone in Amapá (61 of the interviewees did not), usually he knows someone in GF or in Brazil that has established contact so that he can have some support, or he'll just stay in a low-cost hotel. The stay in Amapá is mostly to hire the smuggler who will take the migrant to French Guiana and, in many cases (53), to wait for relatives to send money to pay the final costs of the trip. Among those interviewed, the longest stay in Macapá was 23 days and the shortest 7 days.

The smuggler network to cross the border is in the city of Macapá and maintains contact through social media such as Facebook, WhatsApp, Twitter, Skype or direct phone connection, according to the middleman interviewed at the bus station in Macapá (field interview, 2016). The migrants, already under the smuggler's services, take a bus in Macapá towards Oiapoque – located on the border, Oiapoque is a twin city with Saint-Georges-de-l'Oyapock in French Guiana. Those who have more financial resources can make the fastest shift in a "4x4" vehicle from clandestine carriers known as "pirates" (Portuguese: *piratas*). As a rule, the immigrant does not stay in Oiapoque, since already at the bus station he meets with the representative of the contracted smuggler and begins the trip to French Guiana. If the migrant needs to stay in the city to wait for his turn to travel, he will stay in hostels (normally in precarious conditions) that are located near the bus station. According to reports, the costs of the border city are high, and the presence of Haitians draws attention from the authorities. Among those interviewed, 26 spent at least one night in Oiapoque. To enter the Overseas Department, immigrants will follow in pairs or individually, since big groups draw to much attention.

According to a smuggler interviewed in Macapá (field interview, 2017), there are two possibilities to reach the city of Cayenne[13]. The first consists of the payment of €300,00 (euros) to the smuggler to be able to cross the Oiapoque river located just in front of the city and arrive in Saint-Georges-de-l'Oyapock – the crossing takes 15 minutes – and then travel by bus. By that means, the clandestine embark in Saint-Georges-de-l'Oyapock and get off at the roadside before arriving at the military control point in the city of Régina (French Guiana). They follow by foot for approximately 6 kilometers, being necessary to cross an old bridge in very bad conditions. After this obstacle, the migrants return to the bus and travel to Cayenne. For this route to happen, the smuggler maintains contact with the *catraieiro* (the person who conducts the small boat named "*catraia*") and the bus driver who also receives money for the transport of the illegal immigrants (field interview, 2017). The risk of failure and being caught on the way is not only focused on the police station. On the road connecting Saint-Georges-de-l'Oyapock to the capital Cayenne there is a constant presence of soldiers. The diligences, police patrols, border operations and the presence of the *Légionnaires*[14] in the

13 The immigrants that were interviewed chose not to report the route taken to enter French Guiana through Oiapoque. And, the smuggler chose not to indicate the most commonly used possibility.

14 The French Foreign Legion is a military service branch of the French Army, created in the nineteenth century. They accept enlistments of all nationalities, having the soldier the right to anonymity as well as a new identity when enlisting. Currently, the Foreign Legion is an elite troupe with one of its headquarters based in French Guiana.

Guyanese territory that act more violently, define the rigid social control in DOM.

The second possibility of reaching the capital of the Overseas Department is to pay R$ 500,00 (five hundred *reais*) to the smuggler and cross the Oiapoque river with the "catraia" embarking in Vila Vitoria located on the outskirts of Oiapoque in a private, yet precarious, port which is very difficult to access and then up to a meeting point[15], previously combined with the taxi driver. From the meeting point, the immigrants follow with the taxi driver – this route is longer and takes between 40 minutes to an hour to arrive. The taxi driver, also contacted by the smuggler, is in charge of taking the migrant along secondary routes to the city of Cayenne. This route, although cheaper, is considered the most dangerous because of the police patrols on the way and given the strong control of the French navy and the Légionnaires by river.

In case of failure, the illegal immigrants are arrested, interrogated and deported to the border city from where they crossed, that is, in Oiapoque. None of the interviewees got caught on the way, but all of them knew at least someone who had been detained trying to get in the DOM. According to the reports, deported immigrants stay in the border city (Oiapoque) until they can find the resource to re-invade. This can last up to 60 days.

The porosity of the borders of French Guiana and Amapá and the constant interaction between the twin cities are elements that facilitate the movement of immigrants towards the DOM. In the frontier territory of Oiapoque there are always people arriving, waiting, departing; these phenomena denote the historicity of a population dynamics towards French Guiana. The outline of this mobility varies as much as the objectives of the individuals in transit (MARTINS; SUPERTI; PINTO, 2015). There are people traveling to Saint-Georges, Cayenne, Camopi, Vila Vitoria, Vila Velha, Ilha Bela, Vila Brasil, and/or to the illegal mine scattered throughout French Guiana. Traders, *catraieiros*, natives, shippers and residents in the communities of Ilha Bela and Vila Brasil, are the actors that most depend on the river transportation system through the Oiapoque river. The economies of both cities are structured according to the interactions they maintain among themselves.

Considering the trajectories reported by the immigrants interviewed, we identified five distinct migratory routes (Table 2 and Figure 1). The first leaves the Haitian capital and passes through the Dominican Republic and Brazil before arriving at the final destination; the second route most used by the immigrants interviewed in the city of Cayenne leaves the city of Cape Haitian, passing through the Dominican Republic and Brazil; Port-au-Prince, Dominican Republic, Ecuador and Brazil is the fourth most used route; Port-au-Prince, Dominican Republic, Chile, Argentina and Brazil was the fifth route most used by immigrants; and, finally, we identified the route of Port-au-Prince, Panama, Brazil, that was used by only one Haitian immigrant.

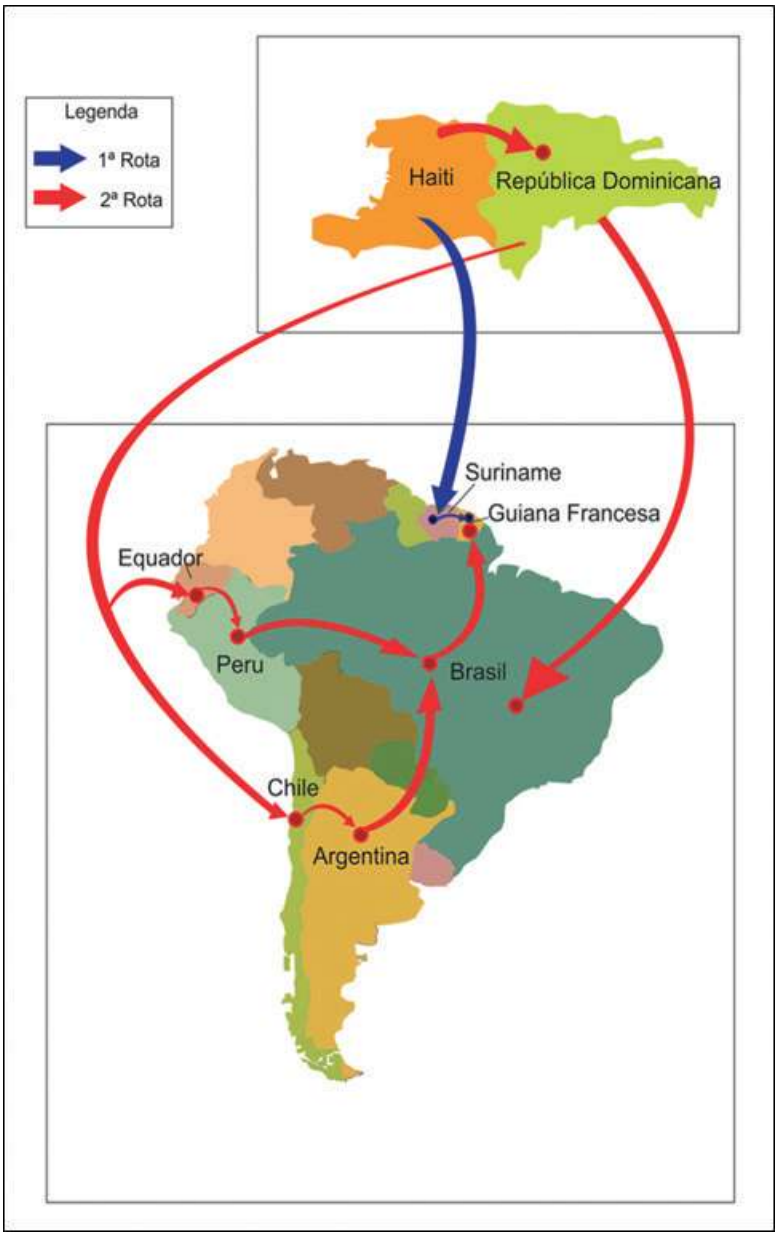
15 The meeting point with the taxi driver is not always the same. Anyhow, the location was not revealed by the smuggler and the immigrants did not know precisely either.

Table 2 – Migration routes used by Haitian immigrants to French Guiana.

Trajectories	Men (54)	Women (20)	Both sexes combined
Port-au-Prince / DR / BR / GF	22	20	42
Cape Haitian / DR / BR / GF	17	0	17
Port-au-Prince / DR / Ecuador / BR	8	0	8
Port-au-Prince / DR / Chile / ARG / BR / GF	6	0	6
Port-au-Prince / Panama / Brazil / GF	1	0	1
Total	**54**	**20**	**74**

Source: Research questionnaires applied in 2015-2016.

Figure 1 – Main routes of Haitian immigration to French Guiana in the 21st century



Source: Andrevil Isma (2016).

The endpoint of the route is at the city of Cayenne, capital of GF. Other destinations are possible, but the contract with smugglers ends when arriving at the capital of the DOM. For the interviewees, all were received by relatives or friends in the capital and were already linked to them by the migration network. Haitians in French Guiana occupy neighborhoods on the suburbs of the city. Culturally, Haitians establish housing in groups (ISMA, 2016), forming a community within the destination society, called *lakou*. For this reason, Haitian neighborhoods are often known as *Petit Haiti*.

Among the interviewees, 51 were in the *Cogneau Lamirande* neighborhood. The others were distributed in other neighborhoods[16] also with a strong Haitian presence. The *Cogneau Lamirande* neighborhood is considered by the Haitians who were interviewed as a territorial extension of southern Haiti and is one of the main Haitian neighborhoods in Cayenne.

The family and friends networks were fundamental for the support in the arrival of the interviewees. Some of them (23) reported arriving at Cayenne with no money and the others with an insufficient amount to settle without the support of family and friends who already work there. Although this was not the situation of the interviewees, they reported that immigrants who do not have family members or friends who are economically stable and that are able to receive them seek even more peripheral neighborhoods with poor infrastructure to settle, since housing is expensive in the Overseas Department (DOM) and due to the illegal situation.

The migration network forms a support and protection shield for the illegal immigrant: the more consolidated the network, the stronger this protection will be, as well as the articulation to insert him into the labor market. This is a fundamental condition to guarantee not only the new immigrant in the territory, but also the living conditions of those who receive him. According to the interviewees, the costs can not be sustained for a very long time and finding work is a priority. This pushes them to accept any job offer.

The insertion in the job market is always in a condition of subordination and precariousness, as an illegal worker and with below average salaries. According to the French NGO *La Cimade*[17], it is not uncommon to see the disrespect of human rights and injustices happening in working relations with Haitian immigrants (field interview, 2017). The NGOs play an important role in monitoring exploitation situations and facilitate access to the labor market, either directly, through contacts, or through qualification and language teaching efforts. The non-governmental organization makes up the protective shield to the fragile living condition of the illegal immigrant.

The agents of the migration network are many and immigration is a multifaceted process. The relation of the immigrants with their family and friends gives life to the main nodes of the system, which forms its structure. But it would not work without the presence of the smugglers/middlemen who maintain the logistical and operational schemes of the active displacement, constituting an illegal market of services offered

16 The neighborhoods that the other interviewees addressed were Rémire-Montjoly (4), Mango (9), Cité Bonhomme (8), Arc en Ciel (2).

17 La *Cimade* is a French NGO founded at the beginning of the World War II. The non-governmental organization works with uprooted people, especially undocumented immigrants in France and its departments.

and organized throughout the network. The tacit migratory contract guarantees its continuity and influence the migration flow for a given destination since the cheaper contracts tend to be the most voluminous considering it is a displacement of individuals and families strongly impoverished in their country of origin. The network also establishes, although fragile, protection and insertion mechanisms where, once again, family and friends are fundamental as well as the presence of institutions such as NGOs.

FINAL CONSIDERATIONS

The history of the political-social formation of the Haitian State, its economic fragility and the natural catastrophes, marked by the earthquake of 2010, is the scenario that has led to the intensification of Haitian migratory flows throughout the South American subcontinent. Diaspora network agents, considering the normative reality and their choices, have reoriented the mobility strategies used by this flow. It is from that moment on that territories which were previously irrelevant to this movement become strategic like Amapá on the border between Brazil and GF.

The decision of the migratory act was consolidated in Haiti as a comprehensive strategy with cultural, economic and relational variables. It involves multiple agents and institutions from the place of origin to the destination. Its dynamics can not be understood only from the classical view of theories of international immigration. The perspective brought by migratory networks allows us to understand how actions and social relationships of these agents organized in a network give life to migratory movements without disregarding the structured reality where the phenomenon occurs. They are individuals, family groups, non-governmental organizations (NGOs), smugglers, middlemen, and the Haitian receiving community all in an articulated and united movement. This movement gained more dynamism through the mechanisms and structures of the network society, since the technological revolution significantly reduced and diversified the costs of communication and transportation, indispensable requisites in the dynamics of migration networks.

Thus, in the perception of this work, the migratory networks are the "*modus operandi*" of the Haitian migratory flow towards French Guiana with a route through the northern Brazilian Amazon. Brazil, and specifically Amapá, were included as important nodes in the system of this network.

BIBLIOGRAPHY

BERNARTT, M. de L; PEZARICO, G; PIOVEZANA, L; BORDIGNON, S. de Á. F; GIACOMINI,T. **Diáspora Haitiana: Primeiros Estudos sobre Impactos para o Desenvolvimento Urbano e Regional nas Regiões Sul e Norte do Brasil.** In Cadernos Ceru, v. 26, n. 1, p 101-125, 2016.

BOURDIEU, Pierre. Le capital social. In: Actes de la recherche en sciences sociales. Vol. 31, 1980.

CASTELLS, M. A sociedade em rede. 2ª edição, São Paulo: Paz e Terra, 1999.

DUARTE, G. R. **Guiana Francesa: uma análise geohistórica.** In Confins**.** Vol. 28, 2016.

FERNANDES, D. (Coord.); CASTRO, M. da C. G. de. **Estudos sobre a Migração Haitiana ao Brasil e Diálogo Bilateral.** Belo Horizonte, 2014. Retrieved from: <http://portal.mte.gov.br>. Accessed: Aug. 23rd, 2015.

GRANGER, S. **As Migrações de Haitianos na Guiana Francesa: Novas Dinâmicas.** In Temáticas. Campinas, vol. 25, n. 49/50, p. 49-62, 2017.

GUILMOTO, C. Z.; SANDRON F. **The Internal Dynamics of Migration Networks in Developing Countries**. In**: Population: an English selection**, 13 année, n°2, 2001. p. 135-164.

INTERNATIONAL CRISIS GROUP. **Consolidating Stability in Haiti.** Latin America/Caribbean Report N°21 – 2007. Retrieved from: <https://www.crisisgroup.org/latin-america-caribbean/haiti/consolidating-stability-haiti>. Accessed: Oct. 30, 2018.

JOSEPH. H. **Diáspora. As dinâmicas da Mobilidade haitiana no Brasil, no Suriname e na Guiana Francesa.** Rio Janeiro: UFRJ/Museu Nacional, 2015, 150 p.

KELLY, P. F. **Social and cultural capital in the urban ghetto: implications for the economic sociology of immigration.** In PORTES, A. (org.). **The economic sociology of immigration**. Nova York, Russell Sage, 1995.

LEVI, G. (2001), **On microhistory.** In BURKE, Peter (org.). **New perspectives on historical writing**. The Pennsylvania State University Press, 2001.

MARTINS, C. das C. SUPERTI, E. PINTO, M. de J. de S. **Migração e Mobilidade de Brasileiros Através e Além da Fronteira Brasil-Guiana Francesa.** In: TOMO, n. 27, 2015, p. 361–396.

MASSEY, D. S, ARANGO, J. HUGO, G. KOUAOUCI, A. PELLEGRINO, A. TAYLOR, E. **Theories of International Migration: A Review and Appraisal.** In: **Population and Development Review**, vol. 19, no. 3, 1993, p. 431-466.

PIANTONI, F. **Migrants en Guyane**, Arles/Caiena: Actes Sud/Maison des Cultures guyanaises, 2011.

WORLD BANK. **The Migration and remittance fact book.** World Banck Washington, 2011. Retrieved from: <http://siteresources.worldbank.org>. Accessed: Oct. 30, 2018.

Artigo recebido em: 28/11/2018. Aprovado em: 22/05/2019.

MIGRAÇÃO INTERNACIONAL PENDULAR EM FRONTEIRA: EM BUSCA DE QUALIFICAÇÕES ESPACIAIS

INTERNATIONAL PENDULUM MIGRATION IN BORDER: IN SEARCH OF SPACIAL QUALIFICATIONS

Marco Aurélio Machado de Oliveira[1]

Joanna Amorim de Melo S. Loio[2]

RESUMO: O objetivo deste artigo é marcar no campo metodológico da migração internacional a pendularidade em fronteira como aspecto relevante. Para tanto, entendemos que trabalhar com fronteira e migração internacional como junção temática exige cuidados, pois ambas as categorias são, comumente, carregadas de ideias advindas do senso comum que as localizam perifericamente nos entendimentos e discursos sobre a nação e a sociedade, tais como: provisoriedades, precariedades, ilicitudes. Os procedimentos metodológicos utilizados foram: revisão bibliográfica visando adequações às categorias abordadas; e, realização de entrevistas com sujeitos pendulares. O resultado foi a constatação de complexidades peculiares a esse grupo de imigrantes no espaço em que atuam.

Palavras-chave: Fronteira. Migração Internacional. Pendularidade.

ABSTRACT: The aim of this article is to mark the methodological field of the international migration the pendularity in frontier as relevant aspect. To that end, we understand that working with border and international migration as a thematic junction requires care, since both categories are commonly loaded with common sense ideas that locate them peripherally in the understandings and discourses about the nation and society, such as: provisional, precariousness, unlawfulness. The methodological procedures used were: bibliographic review aiming at adaptations to the categories addressed; and, conducting interviews with commuting subjects. The result was the finding of complexities peculiar to this group of immigrants in the space in which they operate.

Key words: Border. International Migration. Pendulum.

1 Professor Titular na Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, Doutor em História Social pela Universidade de São Paulo, Docente Permanente do Mestrado em Estudos Fronteiriços (UFMS), membro do GT América Latina y Medio Oriente na CLACSO, E-mail: marco.cpan@gmail.com.

2 Psicóloga, Mestre em Estudos Fronteiriços/UFMS, Docente da Faculdade Salesiana de Santa Tereza.

INTRODUÇÃO

O presente artigo tem como objetivo marcar no campo metodológico da migração internacional a pendularidade em fronteira como aspecto relevante. Para tanto, entendemos que trabalhar com fronteira e migração internacional como junção temática exige cuidados, pois ambas as categorias são, comumente, carregadas de ideias advindas do senso comum que as localizam perifericamente nos entendimentos e discursos sobre a nação e a sociedade, tais como: provisoriedades, precariedades, ilicitudes.

Diversos estudos têm apontado para as singularidades dos movimentos migratórios pendulares internacionais em regiões de fronteira. Temos como exemplos os que indicam os impactos trazidos pelo fluxo e presença de migrantes internacionais na fronteira entre Espanha e Marrocos (DRIESSEN, 1998), que envolve tanto atividades laborais quanto de diversão e lazer que, da mesma forma como na fronteira México-Guatemala (FARFÁN, 2015), também, são sazonais. No caso que envolve o Magreb e a Europa, essa mobilidade foi denominada como '*new immigration*', expressão usada para enfatizar uma modalidade migratória muito pouco reconhecida na literatura na década de 1990. No exemplo centro-americano, '*migración transfronteriza*' é a forma como os pesquisadores denominaram o movimento.

Por sua vez, '*Pendulum migration*' foi a forma como os estudiosos, por meio de trabalhos desenvolvidos no âmbito do *International Migration Institute*, em Oxford, Reino Unido, encontraram para nomear esse movimento. Alguns investigadores, liderados por Hein de Haas, têm alargado, temporal e espacialmente, a pendularidade que o migrante estabelece, uma vez que as localidades de origem e destino não estão, necessariamente, fixadas nos limites internacionais, e os fluxos obedecem a sazonalidades que diferem dos movimentos cotidianos fronteiriços. Ainda assim, nos é particularmente interessante o robusto conjunto de procedimentos metodológicos que eles traçam, especialmente em dois aspectos: o estabelecimento de um sistema migratório; e, a sua estabilidade.

De acordo com de Hass, é necessário compreender que o verdadeiro desafio é elaborar um arcabouço teórico apropriado que seja refinado o suficiente para dar conta das complexidades, bem como das interações do desenvolvimento migratório, desde que não se limite ao empirismo estrito e ao relativismo de que tudo "é local e singular" (DE HASS, 2010, p. 240). Entendemos que essa sua asserção nos induz à reflexão quanto aos preparos para os procedimentos metodológicos a serem adotados nos estudos sobre migração internacional.

Nesse sentido, no entendimento de Edward Said (1998), o pesquisador deve ocupar uma posição estratégica perante o objeto da pesquisa. Ou seja, as observações, as análises, portanto, os entendimentos a serem construídos a respeito de determinado objeto dependem da qualificação da posição em que o pesquisador se encontra. Para isso, Said recomenda que o pesquisador deva ter preparo estratégico para que possa encontrar na literatura disponível os referenciais críticos que o conduzirão. Seguindo esse raciocínio, entendemos que os procedimentos metodológicos se principiam na 'revisão bibliográfica'. Essa expressão, que se tornou banalizada em diversos projetos de pesquisa, permite encontrar substanciais colaborações para a construção de algumas ideias e conceitos a respeito de fronteira, imigrantes, pendularidades, redes e inserção social.

A esse preparo metodológico deve ser acrescido o entendimento de que a migração internacional é um fato social completo, e que a mesma só pode ser efetivada a partir de deslocamentos no espaço físico (SAYAD, 1998). Neste ponto reside uma das mais afloradas e latentes complexidades do tipo de migração internacional pendular. Afloradas no sentido de sua visibilidade e funcionalidades, e latentes por conta da imersão e da emersão de seu país e do vizinho que ocorrerem em via dupla. Ou seja, o cotidiano dessas pessoas é tal que tudo em suas vidas, incluindo a ausência e a presença, está diretamente ligado a essa circularidade e suas decorrências. Corroborando com essa ideia, nos ensina Michel Foucher (1991) que o imigrante sabe bem imaginar o que o espera na fronteira, seja qual for a tipologia a ser adotada.

Destacamos que tal deslocamento não pode ser analisado apenas pelo prisma do ambiente físico, sendo também este um espaço qualificado e possuidor de diversos significados estabelecidos nas relações econômicas, sociais, políticas e culturais (SAYAD, 1998, p. 15). Ou seja, à completude do fato social, a que se referiu Sayad, é acrescida a espacialidade fronteiriça, o que lhe daria um enganoso *status* de provisoriedade. Tal provisoriedade é desmistificada por meio do reconhecimento de que os estudos sobre migrações pendulares internacionais podem ser ampliados a partir da inserção da categoria fronteira como elemento de estabilidade do movimento. Isso porque podemos entender esse espaço como: instância, na qual diversas deliberações, oficiais ou não, ocorrem no processo migratório internacional; e, cenário de interações e conflitos. Nesse sentido, Anderson (1997, p. 26) afirma que a fronteira é palco de ações políticas, que devem ser consideradas importantes nas análises de instituições e processos que muitas vezes ensejam o estudo do funcionamento de redes que transpassam o espaço fronteiriço.

Em nosso entendimento, aqui reside a necessidade de inserir um debate em relação à migração pendular internacional, uma vez que o estabelecimento de redes no local de destino pode consistir no reconhecimento de vínculos com o local de origem. Desta forma, é necessário que uma espécie de cartografia das migrações não encontre na fronteira sua única circunscrição, o que alargaria sua trajetória e reconheceria algo muito mais amplo do que o "local" e o "singular".

Consideramos que os estudos sobre movimentos migratórios pendulares têm suas origens nas observações das dinâmicas populacionais em regiões metropolitanas, cujo núcleo é circundado por outras unidades administrativas que mantêm com ele intrínseca dependência socioeconômica (SOJA, 1993). Portanto, trata-se de um fenômeno cujas raízes são profundamente urbanas, onde a questão do movimento é inerente à da mobilidade. Ou seja, temos que levar em consideração: as estratégias de deslocamentos, os meios para obter o acesso, bem como sua efetivação e os impactos nos respectivos ambientes. Por isso, adotamos **pendularidade** como a melhor expressão para o movimento migratório em fronteira que tratamos neste artigo, uma vez que se trata de sistemas estabelecidos em conurbações hierarquizadas, com um desses núcleos desempenhando centralidades.

É importante observar que estudar a presença de migrantes internacionais em fronteira implica em construir análises a partir de um rigoroso apanhado metodológico de trabalho interdisciplinar e polissêmico. Este procedimento nos conduz a propor conteúdos explicativos no sentido de organizar os fatores que "(...) estruturam

as múltiplas interações dos atores sociais relacionados com a imigração" (MENESES, 2005, p. 114). Não falamos aqui apenas sobre fazer uso de informações coletadas nas pesquisas de autores de diversas áreas do saber, o que também é válido. Mas, sobretudo, salientamos a necessidade da incorporação de técnicas e métodos de diversas disciplinas, como: etnografia, história oral, espacialidades do movimento, grupos focais, métricas de fluxo, etc.

No âmbito do **Núcleo Cidadania Imigrante**, ligado ao **Laboratório de Estudos Fronteiriços**, da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, esse processo migratório tem sido investigado a partir de uma perspectiva na qual se busca a constatação de diferenciais em relação aos outros migrantes internacionais consagrados em diversos campos do saber. Partimos do princípio no qual os pendulares têm a outra nação como destino cotidiano, ou seja, seu deslocamento é relacionado às atividades por eles desenvolvidas (estudo, trabalho, etc.), e seu retorno ao país de origem ocorre de maneira frequente e regular (OLIVEIRA; CORRÊA; OLIVEIRA, 2017).

Por isso a fronteira é tratada como algo estabilizador do processo, uma vez que trabalhamos com a ideia de que formas particulares de internacionalização se fundem com as condições locais (SASSEN, 1988). Em função disso, nossos resultados aqui apresentados estão relacionados às pesquisas desenvolvidas na fronteira do Brasil com a Bolívia, mais precisamente em Corumbá, embora algumas das entrevistas tenham ocorrido em solo boliviano. Nosso critério de seleção para entrevistas consistiu em um enquadramento de bolivianos, residentes nas cidades daquele país e que laboram rotineiramente no Brasil, e que fossem maiores de idade.

1 IMERSÃO E EMERSÃO COTIDIANAS EM CORUMBÁ (BRASIL) E PUERTO QUIJARRO (BOLÍVIA)

Nesta parte do artigo iremos trabalhar com a zona de fronteira que envolve as cidades de Corumbá e Ladário, no Mato Grosso do Sul, Brasil, e Puerto Quijarro e Puerto Suarez, no Departamento de Santa Cruz, Bolívia. Trata-se de uma semiconurbação com aproximadamente 170 mil habitantes, tendo Corumbá como seu centro dinâmico (Imagem 01). Nesta cidade ocorrem as maiores procuras, tanto laborais como relacionadas às demandas de serviços de saúde e educação, por exemplo. Porém, dela também emanam descolamentos, em direção àquelas outras cidades, ligados aos mesmos propósitos, contudo, com intensidades e volumes diferenciados.

Imagem 01 – Localização da zona de fronteira em estudo



Fonte: Google Earth (2018).

Três dessas cidades nasceram sob a lógica da defesa territorial, uma vez que Corumbá e Ladário, ambas fundadas em 1789, são fruto da ocupação pós Tratado de Madri (1750), e Puerto Suárez (1875), por sua vez, foi resultado de uma iniciativa estatal de garantir a manutenção do território a partir de sua ocupação, fruto de incertezas trazidas pela Guerra do Paraguai (1864-1870). Puerto Quijarro (1948) destoa desse enredo, uma vez que sua fundação decorreu da construção de uma estação ferroviária na linha que liga aquelas cidades brasileiras a Santa Cruz de la Sierra. Trata-se de uma fronteira cujo crescimento demográfico esteve diretamente ligado às correntes migratórias, sejam as internas de cada país, sejam as internacionais, de variadas origens. Estudos indicam a presença de mais de duas dezenas de nacionalidades convivendo naquele espaço no início do século XX (OLIVEIRA; JUNQUEIRA, 2016), oriundas de quatro continentes.

Dois dos elementos mais importantes da construção de Corumbá são: sua posição e sua condição fronteiriça. Fazemos tal diferenciação por conta de um entendimento no qual limite e fronteira não são sinônimos. Enquanto o primeiro denota uma linha imaginária, que é fruto de acordos internacionais, definindo soberanias e demarcando territórios, a segunda é considerada como o resultado de vivências construídas nos ambientes limítrofes, portanto, pertencente aos povos que a compõem (FOUCHER, 1991; MACHADO, 1998). Enquanto o primeiro lhe confere status de vigilância, fiscalização e observações que implicam em construções de visões estereotipadas, a segunda lhe acrescenta em magia, permitindo sociabilidade, flexibilidades e permissividades inerentes à sua condição. Nesse sentido, ao final do século XIX, se o primeiro conduziu Corumbá a um posto de relevância na defesa do território oeste brasileiro, a segunda, levou as autoridades locais a pedirem medidas às autoridades estaduais para o

restabelecimento da língua portuguesa em seu cotidiano, que estava dominado pelo espanhol e pelo guarani (SOUZA, 2008).

Outro componente muito importante para compreender esse espaço fronteiriço é o Acordo de Roboré (1958), que fora composto por dez convênios, um protocolo preliminar e vinte notas reversais. Seu objetivo central era traçar uma negociação global que pudesse resolver todos os problemas entre Brasil e Bolívia apagando "(...) ressentimentos e suspeitas" (SOARES, 1975, p. 155). Este Acordo teve como alguns de seus desdobramentos a inserção de dez convênios que formataram novos parâmetros comerciais entre ambos os países, como, por exemplo, a instituição de "(...) condições vantajosas para a população fronteiriça, em especial a em estudo" (OLIVEIRA; ESSELIN, 2015). Um dos mais visíveis resultados daquele Acordo é a facilidade com que se transita na linha limítrofe entre ambos os países e em ambos os sentidos, configurando como 'fronteira aberta', na classificação de Foucher (1991). Isso permitiu que novos fluxos migratórios internos à Bolívia fossem estabelecidos no final da década de 1960 e início da década de 1970, atraídos pelas possibilidades econômicas que existiam naquela região, potencializadas pelo Acordo.

Os fluxos migratórios de bolivianos em direção àquela fronteira possuem origens ainda incertas. Contudo, é possível afirmar que o crescimento populacional ganhou intensidade a partir da Guerra do Chaco (1932-1935) e se acentuou no período de construção da ferrovia que liga Corumbá a Santa Cruz de la Sierra (1939-1954). Este empreendimento provocou o recrutamento de trabalhadores da região oriental da Bolívia, especialmente, da chamada Chiquitania, envolvendo as cidades de Roboré e San José de Chiquitos (SILVA, 2009). Os níveis de interações entre suas populações fizeram desta fronteira palco de conectividades bastante intensas. Nesse sentido, Silva (2009) assinala que a construção da ferrovia redefiniu os parâmetros sociais daquela fronteira. Salienta que aqueles imigrantes teriam chegado à região ou por seus ofícios naquela obra ou nas condições subalternas na dinâmica socioeconômica, como: domésticas, serventes, etc. Para aquele autor, os bolivianos passaram a exercer fortes e amplas influências, indo desde as questões laborais até as alimentares.

Ainda é impreciso o período em que os bolivianos oriundos do Altiplano começaram a chegar de maneira mais volumosa à fronteira em estudo. Trabalhamos com os indícios de que esses movimentos estariam vinculados à inserção daquele país – de maneira semelhante, porém, menos vigorosa do que no Paraguai (ALBUQUERQUE, 2010, p. 67) – nas redes de comércio internacional de produtos oriundos da Ásia, especialmente da China e do Japão. Esse processo teria seu início nos princípios da década de 1980 (LOIO; MARINI; OLIVEIRA, 2017, p. 227).

Na atualidade, aquele espaço é palco de tripla tipificação da imigração de brasileiros e bolivianos e outras nacionalidades: os permanentes, que emigraram para o país vizinho ao seu, e lá se estabeleceram; os de passagem, que fazem uso da fronteira como uma instância deliberativa para seu ingresso; e os pendulares, que desenvolvem atividades empreendedoras, laborais ou estudantis no país vizinho, retornando para seu país de origem rotineiramente (CORRÊA, 2016). Também neste aspecto, Corumbá exerce papel central, uma vez que os movimentos pendulares estão estabelecidos naquela cidade em direção a todas as outras e em via dupla. E, no que diz respeito a este artigo, são os pendulares bolivianos que prevalecem naquela cidade, embora neste processo também façam parte os brasileiros, peruanos e colombianos, que residem na Bolívia.

Nessa pendularidade cotidiana é que consiste a imersão e emersão em via dupla. Ou seja, ao mesmo passo em que emerge de seu país para imergir em outro, também emerge do país vizinho para uma nova imersão em seu país de origem. Isso exige do migrante internacional pendular, por um lado, a construção de novas sociabilidades e, por outro, de administração daquelas já construídas. Esse movimento, associado à instalação do comércio de produtos oriundos do extremo Oriente, deu à cidade de Corumbá triplo redimensionamento em suas dinâmicas sociais e econômicas: reordenamento hierárquico das moedas de troca, através da vigorosa incorporação do dólar americano nas transações locais; aumento da diversidade e do volume de mercadorias trazidas pelo Pacífico e despachadas de Santa Cruz de la Sierra; e, considerável aumento populacional (LOIO; MARINI; OLIVEIRA, 2017).

2 UM SISTEMA MIGRATÓRIO INSTALADO

Para verificar e analisar a existência de fluxos migratórios internacionais pendulares na fronteira em estudo foram realizadas quinze entrevistas no período de 2014 a 2018. Para este artigo foram utilizadas algumas delas, cujos recortes obedeceram a critérios objetivando os seguintes aspectos: a trajetória migratória, que inclui a existência de redes; estratégias e práticas laborais e as lidas com autoridades. Todos os entrevistados trabalham nas feiras livres de Corumbá, devido ao fato de ali estar concentrado o maior número desse contingente populacional, e desempenham naqueles locais diversas tarefas. Todavia, devemos observar que esse espaço não é o único em que eles atuam, destacando-se, também, os comércios lojistas e trabalhos temporais, como de pedreiros, por exemplo.

Consideramos importante fazer algumas observações a respeito da análise sobre o conteúdo capturado através das entrevistas que realizamos junto aos migrantes pendulares feirantes. Jardim (2015) nos alerta para a possibilidade de riscos de os registros de narrativas conduzirem à redução da vivência no local de origem, isso para que não ofusquemos conflitos e práticas no processo da decisão migratória, notadamente familiar. Desta forma, os procedimentos metodológicos utilizados no decorrer das entrevistas assentaram-se no cuidado com os riscos inerentes à história de vida, uma vez que o enredo narrado pode omitir partes significativas para a compreensão daquilo que queremos capturar. Ademais, os acontecimentos biográficos são colocações e deslocamentos no espaço social, o que nos exige colocarmo-nos na posição estratégica, a que Said se referia. Ou seja, buscar entender uma dada trajetória de vida não somente pelo sujeito em si, mas, sobretudo, através de um compromisso na reconstrução de espaços e conjuntos de agentes em que esteve relacionado (BOURDIEU, 2001, p. 190). Este cuidado nos permitiu enxergar o sujeito da pesquisa como pertencente à superfície social, ou a capacidade de existir em diversos campos (BOURDIEU, 2001).

A pesquisa evidenciou que a trajetória deles até a fronteira, incluindo a tomada de decisão, esteve inserida em um contexto familiar. Trata-se de um movimento no qual a família, incluindo suas redes de amizade, ganha importância na contextualização do processo migratório. Sobre este assunto Solé, Cavalcanti e Parrella (2011) salientam que nos estratos sociais mais baixos da sociedade a decisão migratória se constitui em uma estratégia familiar de subsistência. Esses autores chamam a atenção para o fato

de que a tomada de decisão está diretamente ligada, na maioria dos casos, à perspectiva de melhora nas condições econômicas e pela falta de atividades ocupacionais no local de origem (SOLÉ; CAVALCANTI; PARRELA, 2011, p. 96).

Exemplo disso está na fala de Yoachin, de 34 anos, nascido em Sucre, onde viveu até os 15 anos, quando se mudou para Santa Cruz. Nessa cidade casou-se, aos 23, e desse matrimônio foram gerados quatro filhos. Conta que ele e sua esposa trabalhavam fazendo pequenos "bicos", ora como faxineiros ora como vendedores de frutas. A decisão de migrar para a fronteira veio após um convite de uma tia que vivia em Puerto Quijarro, e falava de oportunidades de trabalho nas feiras livres de Corumbá. Segundo ele, entre o convite e a decisão de migrar foram dois meses de negociações e planejamentos no âmbito familiar. Assim, ele aos 27 anos, ela aos 25 e os quatro filhos com 01, 02, 03 e 04 anos, desembarcam naquela fronteira sabendo ao certo com o que trabalhariam: ele como motorista de Truffi, pequena van utilizada para transporte de pessoas, mercadorias e equipamentos de montagem de barracas, ela como babá dos netos da tia dele.

Carmín, 62 anos, tia de Yoachin, nasceu em La Glorieta, um pequeno povoado próximo a Sucre. Conta que ainda criança mudou-se com os pais para aquela cidade, onde viveram até os 18 anos, quando se casou. Como seu marido morava em Santa Cruz, e trabalhava como operador de máquinas, ela migrou para lá, onde laborava como costureira e cuidava de seus três filhos. Aos 30 anos ficou desempregada e viúva, e viu sua vida financeira entrar em colapso. Segundo suas palavras isso a "levou" a trabalhar como vendedora de frutas na Feria Los Pozos, quando perdeu um de seus filhos, vitimado por um atropelamento.

Em 1990, quando estava com 36 anos, um irmão a chamou para trabalhar consigo na feira livre de Corumbá, foi quando se reuniu com os filhos e decidiram mudar de cidade. Quatro dias após o convite eles desembarcaram e começaram a trabalhar. Conta que no início teve muitas dificuldades, principalmente, em manusear três moedas (peso, cruzeiro e dólar) e compreender o português. Dez anos depois, com um pequeno capital conseguiu comprar uma Truffi e trabalhar fazendo frete, porém não podia dirigir, porque não o sabia, sendo motorista o seu filho mais velho. Em 2010, contava com dois veículos, quando convidou seu sobrinho para migrar.

Ainda sobre decisões migratórias que se estabeleceram no âmbito familiar, apresentamos os relatos de Rosa, Edwirges e Maria. Rosa, 38 anos, nasceu em Escalona, povoado localizado no Departamento de La Paz, onde viveu até os 12 anos de idade, quando se mudou para Cochabamba, onde trabalhava como empregada doméstica na casa de uma família. Aos 14 anos, mudou-se para Santa Cruz de La Sierra para morar com uma de suas irmãs que trabalhava naquela cidade. Posteriormente, já casada e com um filho de 2 anos, Rosa permanecia na profissão de empregada doméstica, enquanto seu marido trabalhava em uma sapataria e diante das dificuldades enfrentadas pelo casal, uma prima de Rosa que residia em Puerto Quijarro e trabalhava nas feiras livres de Corumbá, fez o convite para que ela e sua família se mudassem. A inserção de Rosa nas feiras também ocorreu através de sua prima, que viabilizou um pequeno espaço para que ela iniciasse seus negócios. A imigrante e o marido trabalham com a venda de roupas usadas e ela relata que iniciou suas atividades com uma pequena banca e um capital equivalente a R$ 100,00. Além de ter estabelecido seu comércio nas feiras de Corumbá, Rosa possui um pequeno negócio em sua casa em Puerto Quijarro, o qual administra no período em que não está trabalhando nas feiras.

A imigrante demonstrou temor com relação às autoridades brasileiras e relatou que já teve mercadorias apreendidas duas vezes pela Receita Federal em depósitos em Corumbá. Ela contou que em uma das ocasiões foram devolvidas 5 bolsas de mercadorias pelas autoridades e em outra nada foi devolvido. O trato com autoridades merece ser melhor avaliado em estudos futuros, pois é um dos campos mais tensos nas relações entre imigrante e agentes da burocracia, pois tem a mercadoria como elemento a mais na composição do cenário e de seus resultados. Neste aspecto, um dos servidores da RF apontou que existia uma pressão do poder público local e dos comerciantes para que o órgão fizesse mais operações junto aos feirantes. Contudo, afirmou não dispor de efetivo para "ficar fiscalizando feira". Desse modo, ocorriam apenas as operações em locais e em situações pontuais, como nos depósitos utilizados pelos feirantes.

Edwirges, de 61 anos, nascida em Oruro, relatou que se mudou para Puerto Suárez a convite de sua irmã, que havia se mudado para cidade e já havia se estabelecido na região. Inicialmente, Edwirges trabalhava com atividades comerciais no lado boliviano, posteriormente, amigas que já trabalhavam na feira livre facilitaram seu ingresso neste espaço. Inicialmente, trabalhava com a venda de roupas usadas, contudo, Edwirges afirmou que teve um problema de saúde que a afastou do trabalho e que definiu algumas mudanças em sua trajetória laboral. Como ficou desprovida de capital após sua enfermidade, ao retornar para a feira Edwirges passou a vender folhagens, porque um dos seus filhos tem uma horta e relatou que não era necessário grande investimento para trabalhar com este tipo de produto.

Por sua vez, Maria, 33 anos, nascida em Cochabamba, mudou-se para Puerto Suárez aos 14 anos, levada pela madrinha. Maria relatou que sua madrinha possuía uma pequena lanchonete e ela a auxiliava fazendo salgados e atendendo os clientes. Ao completar 16 anos, Maria conheceu seu marido e como sua madrinha era contra o relacionamento, ela relata que fugiu para mantê-lo. Foi a partir de então que ocorreu seu ingresso nas feiras de Corumbá, já que sua sogra trabalhava com este tipo de comércio, bem como as esposas de seus cunhados. Inicialmente ela relatou que trabalhava para a sogra, vendendo verduras, legumes e frutas. Posteriormente, a sogra a ajudou a colocar sua própria barraca para que trabalhasse sozinha, vendendo os mesmos tipos de produtos.

Analisando os contextos das migrações internacionais que já verificamos, consideramos relevante realizar reflexão a respeito de suas efetivações se darem através de cadeias migratórias ou de redes de migração. De acordo com Charles Tilly, cadeias migratórias ocorrem quando um conjunto de sujeitos se move de um lugar para outro sob o apoio, estímulo, confiança e informações de parentes ou conterrâneos no destino (TILLY, 1978). Para Massey (1988), as redes migratórias são complexos laços que ligam os sujeitos da migração, os que já migraram e os que não migraram, através de vínculos familiares, conterrâneos e de amizade. O uso de cadeias ou de redes, de acordo com Oswaldo Truzzi, visa destacar as circunstâncias nas quais se decide migrar após o recebimento de informações sobre o local de destino (TRUZZI, 2008, p. 203).

Neste processo de instalação e consolidação de redes migratórias há um componente que potencializa os laços e efetiva as comunicações de forma mais rápida: as redes sociais e o Whatsapp, aplicativo de mensagens que permite trocas instantâneas de textos, fotos e áudios. Carmín, por exemplo, utiliza esse aplicativo para gerenciar

os negócios e comunicar-se com a família, tanto os membros que residem na fronteira como os que estão em outros lugares da Bolívia. De acordo com ela, foi através desse recurso que "conseguiu" convencer Pinot, outro sobrinho, residente em Santa Cruz, a migrar para aquele destino.

Pinot, de 26 anos, chegou a Puerto Quijarro em 2014, para trabalhar como montador de bancas de feirantes. Conta que seu "sueldo" inicial era de 150 dólares americanos e que significava o dobro do que conseguia ganhar em Santa Cruz. Ainda de acordo com ele, na atualidade seus ganhos chegam a 400 dólares americanos. Naquela fronteira casou-se com Julieta, 25 anos, filha de Andrés, 49 anos, argentino, com Norma, 42 anos, boliviana, natural de Yacuiba, Departamento de Tarija. Julieta conta que migrou para lá acompanhando os pais. Essa família mudou-se a convite do irmão da mãe, que possui um sítio em Yacuses, distante cerca de 50 quilômetros do limite Bolívia-Brasil. Atualmente, Andrés e Norma possuem um pequeno lote de terreno em Puerto Quijarro, onde cultivam hortaliças para vender nas feiras de Corumbá. O casal conta que todo o processo de seu movimento migratório, desde o convite, passando pelo convencimento e pela decisão e efetivação ocorreu por meio de Whatsapp.

O Whatsapp é um aplicativo que dá liberdade para a criação de grupos que podem tornar ágil o diálogo, possibilitando que pessoas, independentemente da posição geográfica e social, com interesses e hábitos em comum, se comuniquem com extrema facilidade (MORAES; NERCOLINI, 2014). Isso não passa sem efeitos na vida cotidiana, criando novos parâmetros de sociabilidade, incluindo aproximações e distanciamentos, bem como potencializando os formatos das redes de migração (BRIGNOL, 2015).

Um componente importante para o migrante internacional pendular em fronteira é o trato com as autoridades, especialmente quanto às do país vizinho. Como se trata de pessoas que transitam cotidianamente para trabalhar, principalmente, no comércio, o fluxo costuma causar apreensões, uma vez que, além dos próprios migrantes, há mercadorias e equipamentos de trabalho, como os apetrechos para instalar as bancas nas feiras. Neste aspecto, ganha relevo Juan, 36 anos, nascido em Roboré, Departamento de Santa Cruz, que possui um Truffi, com o qual realiza fretes, carregando mercadorias, bancas e feirantes desde Puerto Quijarro até Corumbá e Ladário. Considera-se um homem bem sucedido, uma vez que ele se classificou como um empreendedor que atingiu uma "*cierta* estabilidade", como ele próprio disse. Afirma que, em média, transporte três feirantes por dia, contando com suas mercadorias e armações da banca. No que diz respeito ao traslado, afirma que no início de suas atividades, há dez anos, sentia muita apreensão, uma vez que se as mercadorias fossem apreendidas, perderia fregueses e seu negócio minguaria, haja vista que os "feirantes se falam né?". Conta que com o passar do tempo foi "conhecendo como as coisas funcionam na fronteira" e comenta que ficou mais à vontade quanto à fiscalização, principalmente porque os feirantes optaram por alugar imóveis em Corumbá e ali fazer o depósito de suas mercadorias. Assim, segundo Juan, as mercadorias são transportadas aos poucos, diminuindo os riscos de grandes perdas e ganhando certa invisibilidade perante as autoridades.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo sobre a imigração pendular em fronteira mostrou o quanto é complexa a situação desses sujeitos no espaço em que eles vivem, incluindo a habitação e o laboral desenvolvido por eles. As pesquisas sobre os movimentos migratórios necessitam considerar como relevante a existência desta pendularidade, uma vez que sua invisibilidade proporciona uma série de prejuízos àqueles sujeitos, notadamente ligados à questão documental.

Com a inserção da categoria fronteira, bem como da constatação de sua função estabilizadora do processo migratório, é possível enxergar melhor o fenômeno. A espacialidade é o que nutre a existência da pendularidade. Nesse sentido, os sujeitos de nossa pesquisa têm acrescentados às suas vidas uma carga de complexidade extra: emersão e imersão cotidianas, e em ambos os sentidos de entrada e de saída. Essa espécie de 'mapa mental' que eles possuem lhes permite administrar essa espacialidade e traçar estratégias que visem assegurar-lhes sobrevivência e, em alguns casos, expansão dos negócios.

Novos desafios são postos para futuras pesquisas. Assim, é muito importante que possamos dar passos em direção a três aspectos. Primeiro, é necessário que apliquemos esses procedimentos metodológicos junto aos que vivem no Brasil e trabalham e/ou estudam na Bolívia. Segundo, necessitamos verificar melhor o impacto que eles produzem sobre o espaço fronteiriço, considerando o trânsito, as vizinhanças nos locais em que laboram, além de usos de sistemas públicos de saúde e de educação. E, terceiro, averiguar as consequências da indocumentação, principalmente, relativa à questão previdenciária de ambos os países, que atinge essa parcela pendular da população, visando compreender os nichos de renúncia e de exclusão a que estão sujeitos.

REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, L. J. **A Dinâmica das Fronteiras**: os brasiguaios entre o Brasil e o Paraguai. São Paulo: Annablume, 2010.

ANDERSON. M. "The Political Sciences and Frontiers". In: GANSTER, P.; SWEDLER, A.; SCOTT, J.; DIETER-EBERWEIN, W. (orgs.) **Borders and Border Regions in Europe and North America**. San Diego University Press, Institute for Regional Studies of the Californias, 1997, pp. 27-46.

BOURDIEU, P. "A Ilusão Biográfica". Trad. de Luiz Alberto Monjardim et alli In: FERREIRA, M. M.; AMADO, J. (orgs.) **Usos & Abusos da História Oral**. 4ª Edição. Rio de Janeiro, Editora da FGV, 2001, pp. 183-192.

BRIGNOL, L. D. "Usos sociais das TICs em dinâmicas de transnacionalismo e comunicação migrante em rede: uma aproximação à diáspora senegalesa no sul do Brasil". In: **Comunicação, Mídia, Consumo**, São Paulo, v. 12, n. 35, 2015, pp. 89-109.

CORRÊA, Jaqueline M. **O Mestrado Profissional em Estudos Fronteiriços em perspectivas de inserção social: avaliações sobre a implantação do Circuito de Apoio ao Imigrante**. Dissertação de Mestrado em Estudos Fronteiriços. UFMS/CPAN, 2016. 89 p.

DE HASS, H. Migration and Development: A Theoretical Perspective. In: **International Migration Review.** V. 44, n. 01, 2010, pp. 227-264.

DRIESSEN, Henk. "The 'new immigration' and the transformation of the European-African frontier. In: WILSON, Thomas M.; DONNAN, Hastings (orgs.). **Border Identities. Nation and State at International Frontiers.** Cambridge, Cambridge University Press, 1998, pp. 96-116.

ESPÍRITO SANTO, N. P. **Unidades de Saúde na Bolívia: a realidade na fronteira com o Brasil em Mato Grosso do Sul**. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação Mestrado em Estudos Fronteiriços, UFMS, 2013.

FÁRFAN, Carolina R. "Trabajadores Migrantes en la Frontera Sur de México. Caracterización del Trabajo Temporal Centroamericano en el Soconusco". In: HERNANDEZ, A. H.; CAMPOS-DELGADO, A. E. (Orgs.) **Líneas, Límites y Colindancias. Mirada a las Fronteras desde América Latina.** Tijuana: El Colegio de la Frontera Norte; México, D. F., CIESAS, 2015, pp. 271-298.

FOUCHER, M. Fronts et Frontières. Paris, Fayard, 1991.

JARDIM, D. F. Estratégias de imigração em tempos da globalização: os palestinos e suas viagens internacionais. In: **Cartografia da Imigração: Interculturalidade e Políticas Públicas**. Porto Alegre: Editora da Universidade, 2007.

LOIO, J. A. M.; MARINI, J. F. M.; OLIVEIRA, M. A. M. "Imigrantes Bolivianos da Planície e do Altiplano em Região de Fronteira: Distinções Pregressas em Solidariedade Seletiva". In: **Revista Geopantanal**, Corumbá, MS, Número Especial, 2017, pp. 219-232.

MACHADO, L. O. Limites, Fronteiras, Redes. In: T.M.Strohaecker et alli (orgs.). **Fronteiras e Espaço Global**, AGB-Porto Alegre, Porto Alegre, 1998, p.41-49.

MASSEY, Douglas. (1988), "Economic development and international migration in comparative perspective". **Population and Development Review**, 14: 383-413.

MENESES, G. A. Violencias asociadas al Cruce Indocumentado de la Frontera México-Estados Unidos. In: **Nueva Antropología**, 2005, pp. 113-129.

MORAES, L. A. de; NERCOLINI, M. J. "Tecnologias Móveis, Vida Cotidiana e Comunicação em Massa" In: **Mídia e Cotidiano**, n. 05, dez. 2014, 1-14.

OLIVEIRA, M. A. M.; JUNQUEIRA, N. M. "Representações sociais de sírios e libaneses em Corumbá, MS: comércio, casamento e cemitério". In: **Revista Transporte y Territorio**. Buenos Aires, n. 15, pp. 388-403, 2016.

OLIVEIRA, M. A. M.; CORRÊA, J. M.; OLIVEIRA, J. C. "Imigrantes Pendulares em Região de Fronteira: semelhanças conceituais e desafios metodológicos". In: **Direitos Culturais**, Santo Ângelo, v. 12, n. 27, pp. 91-108, maio/ago 2017.

OLIVEIRA, T. C. M.; ESSELIN, P. M. "Localizando as Condições Pretéritas e as relações Correntes na Complexa Fronteira Brasil-Bolívia". In: **Geosul**, Florianópolis, v. 30, n. 60, pp. 125-163, 2015.

PIZARRO, José A. G. "Notas sobre la Inmigración Argentina en la Precordillera Antofagastina durante el Ciclo Salitrero". In: **Estudios Atacameños**, n. 42, 2011, pp. 189-204.

SAID, Edward S. **Representações do Intelectual**. Trad. de Milton Hatoum. São Paulo, Cia das Letras, 2005.

SASSEN, S. **The Mobility of Labor and capital: A Study in International Investment and Labor Flows.** Cambridge University Press, 1988.

SAYAD, A. A **Imigração ou os paradoxos da alteridade**. Trad. Cristina Murachco, Edusp, 1998.

SILVA, G. J. **A Presença *Kamba-Chiquitano* na Fronteira Brasil-Bolívia (1938-1987): identidade, migrações e práticas culturais.** Tese de Doutorado. Programa de Pós-Graduação em História, Faculdade de História, Universidade Federal de Goiás. 2009.

SOARES, A. T. **História da Formação das Fronteiras do Brasil**. 3 ed., Rio de Janeiro, Conquista, 1975.

SOJA, E. W. **Geografias pós-modernas**: a reafirmação do espaço na teoria social crítica. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1993.

SOUZA, J. C. **Sertão Cosmopolita: tensões da modernidade de Corumbá (1872-1918)**. São Paulo, Editora Alameda, 2008.

TILLY, Charles. "Migration in Modern European History". In: MCNEILL,William H. & ADAMS, Ruth S. (orgs.). **Human migration, patterns and policies**. Indiana University Press, 1978, pp. 48-72.

TRUZZI, O. "Redes em processos migratórios". In: **Tempo Social**, Revista de Sociologia da USP, v. 20, n. 01, 2008, pp. 199-218.

Artigo recebido em: 13/03/2019. Aprovado em: 28/05/2019.

OS MARCOS DO NOVO CONSTITUCIONALISMO LATINO-AMERICANO À LUZ DO ESTADO PLURINACIONAL DA BOLÍVIA

THE MILESTONES OF THE NEW LATIN AMERICAN CONSTITUTIONALISM IN THE LIGHT OF THE PLURINATIONAL STATE OF BOLIVIA

Elísio Augusto Velloso Bastos[1]
Caroline Figueiredo Lima[2]

RESUMO: A dinâmica política dos países latino-americanos, é extremamente complexa. Tal desenvoltura deve-se à ampla gama de povos e culturas que compartilham do mesmo ambiente humano, trocando experiências e modos de vida diversificados. Os povos originários principalmente, encontram na Bolívia um momento de forte impacto de políticas públicas oriundas do novo momento constitucional que o país enfrenta desde a promulgação de sua mais recente Constituição (2009). Assim, a partir de uma metodologia hipotético-dedutiva, análise bibliográfica e constitucional desse Estado, o presente estudo dedica-se a apontar os marcos do Constitucionalismo Latino-Americano com foco específico sobre o Estado Plurinacional da Bolívia. Os resultados apontam essencialmente para um protagonismo crescente desses indivíduos tradicionais, por intermédio de políticas públicas de incentivo à participação política e assistência jurídica representativa de sua cultura e cosmovisão.

PALAVRAS-CHAVE: Bolívia. Políticas Públicas. Constitucionalismo Latino-Americano. Povos Originários.

ABSTRACT: The political dynamics of Latin American countries are extremely complex. Such resourcefulness is due to the wide range of peoples and cultures that share the same human environment, exchanging experiences and diverse ways of life. Originally, indigenous peoples find in Bolivia a moment of strong public policy impact stemming from the new constitutional moment that the country has faced since the enactment of its most recent Constitution (2009). Thus, based on a hypothetical-deductive methodology, bibliographical and constitutional analysis of this State, the present study is dedicated to pointing out the milestones of Latin American constitutionalism with a specific focus on the Plurinational State of Bolivia. The

1 Doutor em Direito do Estado pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (USP). Professor de Direitos Humanos e de Teoria Geral da Constituição (Graduação) e de Teoria da Constituição: mecanismos de tutela da norma constitucional. A realidade brasileira e amazônica (Mestrado) do Centro Universitário do Pará - CESUPA. Advogado. Procurador do Estado do Pará. elisiobastos@oi.com.br

2 Mestranda em Direito, Políticas Públicas e Desenvolvimento do Centro Universitário do Pará – CESUPA. Especialista em "Filosofia e Teoria do Direito" pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais/ PUC-MG. Advogada. elisiobastos@oi.com.br

results point essentially to a growing role of these traditional individuals, through public policies to encourage political participation and legal assistance representative of their culture and worldview.

KEYWORDS: Bolivia. Public policy. Latin American Constitutionalism. Original People.

INTRODUÇÃO

A Constituição do Estado da Bolívia, promulgada no ano de 2009, pretendeu trazer muitas mudanças políticas e jurídicas quanto aos princípios adotados e finalidades pretendidas. No contexto dos estudos sobre o constitucionalismo crítico, surge então um novo paradigma que merece um olhar cuidadoso sobre os marcos do Constitucionalismo Latino-Americano, suas pretensões e aplicações práticas.

Sob a égide do pluralismo jurídico, esse arranjo constitucional tem como um de seus principais objetivos, atender de forma específica as demandas dos povos "indígenas"[3]. Com um modo de vida peculiar, de acordo com a doutrina, é a partir desse pensamento que os Estados têm sido instigados em promover uma Constituição que promova a proteção destes indivíduos. Destarte, o presente estudo é norteado pelo seguinte problema: Que marcos constitucionais podem ser indicados como elementos fundadores do Novo Constitucionalismo Latino-Americano (NCLA) no Estado Plurinacional da Bolívia?

A partir de análise bibliográfica e com base na Constituição boliviana de 2009, o presente trabalho objetiva apresentar conexões entre as diretrizes desse "novo constitucionalismo" e a fundação do "Estado Plurinacional". Pretende ainda identificar e aplicar os preceitos da teoria constitucional crítica no caso concreto. Ainda em seu preâmbulo, é feita uma digressão sobre os tempos anteriores à colonização espanhola, referências sobre a sacralidade da terra segundo os povos originários, além de remissões sobre a convivência coletiva entre pessoas de diversos costumes e interesses.

Tal referencial direciona, de certa forma, os parâmetros que foram utilizados quando da elaboração da nova Constituinte. Os aspectos do pluralismo jurídico, considerados então como a coexistência de diversas fontes do Direito e interrelação com aspectos culturais e sociais, são procedimentos que marcam o teor do denominado Novo Constitucionalismo Latino-Americano[4] e fortemente presentes neste documento. Além disso, ainda em palavras propedêuticas, os aspectos políticos também foram considerados. Nesse sentido, a Constituição de 2009 afirma em linhas gerais que "Nós deixamos no passado o Estado colonial, republicano e neoliberal. Nós assumimos o desafio histórico de construir coletivamente o Estado Social Unitário Plurinacional de Direito Comunitário"[5].

3 Quanto a este termo, importante esclarecer que ao longo do presente estudo, serão utilizados os termos Povos ou Nações "Originárias" ou "Tradicionais". MAMANI (2014, p.2-3) aduz que a expressão "índio" e suas derivações, em verdade são inventadas a fim de inferiorizar ou desqualificar estes indivíduos de algum modo.

4 Doravante representado através da sigla NCLA.

5 *Texto original: "Dejamos en el pasado el Estado colonial, republicano y neoliberal. Asumimos el reto histórico de construir colectivamente el Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario".*

Cade ressaltar que o pluralismo jurídico é um dos principais marcos do NCLA, e guarda profunda conexão com o preâmbulo da Constituição boliviana. A partir deste ponto, são trabalhados ainda outros preceitos, bem como suas relações e intercessões na Constituição.

1 O ESTADO PLURINACIONAL DA BOLÍVIA E AS INFLUÊNCIAS DO CONSTITUCIONALISMO LATINO-AMERICANO

Juan Mamani (2014) afirma que a Constituição da Bolívia pode ser analisada em duas partes: dogmática e orgânica. A primeira diz respeito às normas que dispõe sobre o Direito das Nações e povos originários, a diferença das Constituições liberais, sociais, neoliberais, e etc. É neste ponto que o presente capítulo se debruça ao longo de uma leitura do preâmbulo e artigos da Constituição Política da Bolívia, de 2009.

A parte orgânica, por sua vez, trata especificamente dos órgãos que irão enfatizar o que o autor denomina de "pluralismo jurídico, econômico, social e ideológico", quais sejam: Tribunal Constitucional Plurinacional, Jurisdição campesina originária, Órgão Eleitoral Plurinacional, etc. Questões analisadas na segundo sessão do presente estudo.

O pluralismo pode ser visto de várias formas, estar presente tanto nos aspectos jurídicos, políticos quanto ideológicos. Nesta senda, um dos principais marcos do então chamado "Novo Constitucionalismo Latino-Americano" (NCLA) [6], de acordo com o introduzido anteriormente, precisa ter neste conceito seu ponto de partida. Dessa forma, esse modo inovador de trabalhar as Constituições, tem no cerne de suas preocupações, a pretensão de atender às pluralidades existentes entre os Povos Originários camponeses, e aqueles que já estão inseridos no contexto urbano. Por esse motivo, alguns marcos fundamentais são trabalhados ao longo do presente estudo, tais como: as diversas nuances do pluralismo (social, cultural, político e ideológico), separação da jurisdição originária e a comum, Direito Comunitário, etc.

Uma das principais razões de ser considerado inédito está no aspecto arrojado, por intermédio do qual passa a incluir povos que anteriormente eram considerados à margem dos interesses da sociedade. Fato que fez com que na América Latina (Constituições do Equador e Bolívia), começasse a emergir um ambiente diferenciado para os Povos Originários camponeses; uma jurisdição própria.

Ao trabalhar tais noções, Mamani afirma a pretensão de uma Constituição que tenha por base o Direito Plurinacional Comunitário; que guarde em si a promoção de uma vida boa, em detrimento da mera geração de riqueza, ou seja, o modelo econômico

6 A definição de NCLA para fins do presente artigo é firmada tendo por base as reflexões de UGARTE (2013, p. 348/353), para o define como um movimento constitucional oriundo de processos constituintes iniciados em alguns países da AL no final do século XX e na primeira década do XXI, especificadamente na Venezuela (1999), no Equador (2008) e na Bolívia (2009), portadores da denominada "função transformadora. É possível identificar as seguintes características comuns a tal movimento: a) necessidade constituinte criada em momento de crise social e política; b) intenção de concluir o processo de independência; c) intenção de valorização e reposicionamento dos povos originários; d) intenção de suscitar um alto nível de participação popular no processo de elaboração e concretização da Constituição; e) imposição de consideráveis limites à mudança formal do texto constitucional.

"liberal e neoliberal que propõe o 'crescimento ilimitado' como condição de riqueza e prosperidade"[7] (2014, p.5). O referido autor destaca ainda a plurinacionalidade como sendo o exercício da soberania popular em sua plenitude, a fim de superar o neoliberalismo. Esta, relaciona-se com a consideração de diferentes etnias para fins de estabelecimento de órgãos específicos que atendam esses povos originários, além de não mais adotar símbolos como "língua nacional" para identificar o Estado de uma forma homogênea. A definição, portanto, da plurinacionalidade, pode ser compreendida como a convivência de diversas nacionalidades dentro de um mesmo Estado. Ambas são reconhecidas e tratadas por igual, como por exemplo os povos originários (com seu próprio idioma, estatuto jurídico, etc.) e bolivianos.

Em suas palavras "(...) a transição pluralista atravessa os limites da modernidade, cruza o limiar de si mesma, e entra em outras agências da civilização. Ademais, trata-se de transições pensadas pluralmente e em distintos planos"[8] (MAMANI, 2014, p.6). Assim, reforça que afirmar que um determinado Estado é "Plurinacional" implica diretamente em colocá-lo do lado oposto às políticas liberais e, segundo o autor, excludentes. Nos termos da Constituição da Bolívia, esse marco do NCLA está diretamente presente. Ainda em seu preâmbulo (que apesar de não ter caráter vinculante, é extremamente relevante para a contextualização dos preceitos aos quais trabalha posteriormente), é evidente uma tentativa de rejeição às políticas elaboradas em contexto exógeno à América Latina.

Tal fato é vislumbrado nitidamente na seguinte passagem: "Deixamos no passado o Estado colonial, republicano e neoliberal. Assumimos o desafio histórico de construir coletivamente o Estado Social Unitário do Direito Comunitário Plurinacional"[9] (BOLÍVIA, 2009). Nesse sentido, o texto constitucional aborda ainda os elementos sagrados como a "*Pachamama*" e a "Mãe Terra". O pluralismo político, portanto, é tido como o respeito e aceitação da diversidade de opiniões, opções e organizações políticas. Ato contínuo, a distribuição e redistribuição justa de riquezas são questões muito presentes no pluralismo econômico e social. Dessa maneira, a doutrina defensora deste tipo de governo entende que é possível alcançar uma forma de vida mais igualitária e com maior qualidade.

Não obstante, cabe destacar a contradição presente no fato de que, ao mesmo tempo em que busca promover um respeito e uníssona voz em direção à diversidade, atribui aos Povos Originários um amplo protagonismo enquanto grupo culturalmente diferenciado. Ocorre que não há uma unicidade entre os mais variados povos. Cada qual possui suas próprias tradições, deuses e experiências. Destarte estes indivíduos serem culturalmente e politicamente diferenciados, entre si, as tribos também se diferenciam umas das outras. Assim, ao reconhecer os direitos de alguns grupos, como os tradicionais majoritários, grupos menores como os Afro-bolivianos não possuem o

7 Texto original: *"liberal y neoliberal que propone el 'crecimiento ilimitado' como condición de riqueza y prosperidad"*.

8 Texto original: *"En cambio la transación pluralista atraviesa los límites de la modernidad, cruza el umbral de la misma, y entra a otros agenciamientos civilizatorios. Además se trata de transiociones pensadas pluralmente en distintos planos y niveles"*.

9 Texto original: *"Dejamos en el pasado el Estado colonial, republicano y neoliberal. Asumimos el reto histórico de construir colectivamente el Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario, que integra y articula los propósitos de avanzar"*.

mesmo tratamento. Estes que tem uma raiz de matriz africana, de igual forma também tem uma cosmovisão própria, uma organização social e política diferenciadas dos povos originários. Contudo, não por este motivo, possuem uma jurisdição própria e são invocados apenas quatro vezes ao longo de todo texto constitucional.

O viver bem, provocado por Mamani como um dos "princípios ético-morais do Estado Plurinacional", à luz da fundamentação teórica que utiliza, não encontrará firme guarida na consolidação da uniformidade pretendida. Tal fato se deve exatamente pela base que firma o próprio Estado Plurinacional: diversidade de ideias e pluralismo jurídico, político, social e ideológico. Ademais, para além dos povos originários que em alguns Estados são maioria, como observado anteriormente, estão ainda grupos de quilombolas, ciganos, dentre outras séries de agrupamentos étnicos existentes na América. As indagações que persistem são as seguintes: estes indivíduos também são representados com seus elementos sagrados na Constituição, tal qual os Povos Originários camponeses? Os órgãos plurinacionais têm representantes de outras etnias em mesma quantidade ou relevância?

A partir da leitura da Constituição, estas etnias "minoritárias" (numericamente), são apenas mencionadas sem grandes por menores. São unidas e denominadas genericamente de "comunidades interculturais" e Afro-bolivianas, fato que demonstra um tratamento bem mais preciso e rigoroso aos povos originários, em detrimento dos demais existentes no Estado da Bolívia. Conforme será especificamente analisado na próxima seção do presente estudo, o Tribunal Constitucional Plurinacional tem em sua composição apenas juízes membros das comunidades camponesas originárias. Ou seja, não existe tratamento característico aos outros indivíduos diferenciados cultural e politicamente.

De acordo com o art. 3º do documento, os Afro-bolivianos também fazem parte do povo boliviano. Assim, "A nação boliviana é composta de todos os bolivianos e bolivianas, nações e povos indígenas camponeses originários e as comunidades interculturais e Afro-bolivianas que constituem coletivamente o povo boliviano"[10].

Ocorre que, mais adiante nos termos do art. 32 é afirmado que estes povos têm os mesmos direitos que os camponeses originários. Fato este que pode ser entendido como uma contrariedade à própria Constituição, quando da análise da composição jurídica dos tribunais e políticas de incentivo à participação política, conforme será discorrido adiante.

Tal fato leva a reforçar algumas críticas no sentido de favorecimento de apenas determinado grupo a quando da promulgação da nova Constituinte. A criação de órgãos específicos para os Povos Originários, com membros selecionados por meio de eleições nos termos de suas próprias normas procedimentais, reforça ainda mais a desigualdade de tratamento entre alguns cidadãos que não fazem parte desse grupo. Conforme discorrido anteriormente, o Tribunal Constitucional Plurinacional, é formado essencialmente por Povos Camponeses Originários. De acordo com o art. 202, inciso 8 da Constituição (2009) cabe a ele realizar "consultas das autoridades indígenas

10 Texto original: *"La nación boliviana está conformada por la totalidad de las bolivianas y los bolivianos, las naciones y pueblos indígena originario campesinos, y las comunidades interculturales y afrobolivianas que en conjunto constituyen el pueblo boliviano"*.

camponesas originais sobre a aplicação de suas normas jurídicas aplicadas a um caso concreto. A decisão do Tribunal Constitucional é obrigatória"[11].

Ato contínuo, o segundo marco do NCLA é o alargamento das autonomias locais. Em outras palavras, as estruturas de poder que dão sustentação às políticas que são realizadas pelos governos. O sétimo capítulo da Constituição da Bolívia é dedicado a trabalhar especialmente a "Autonomia Indígena Originária Campesina". De acordo com o art. 289, essa é uma forma de autogoverno, ou seja, exercício livre de sua língua, costumes, organizações políticas, jurídicas e etc. Isso significa que eles serão regidos de acordo com suas normas e instituições, tendo procedimentos e autoridades próprias.

Contudo, neste ponto, também é possível identificar algumas contradições. Ao mesmo tempo que concede uma atuação mais presente e autônoma aos Povos originários, delimita o campo de atuação segundo o qual todas as suas normas e procedimentos devem seguir. Tal ponto é nítido ao expressar diversas vezes que nestes movimentos, cada grupo tradicional deve observar a Constituição e a lei (Art. 292, 294, 295 e 296).

Ao agir dessa forma, o autogoverno dos povos originários passa a ser governado pela estrutura política estabelecida na Constituição e na lei. Contudo, cabe ressaltar ainda a possibilidade de a questão estar sendo trabalhada em desacordo, entre a autonomia originária e a Constituição, ou apenas uma exigência feita em regime de exceção. Nesse sentido, Gargarella (2012, p. 289) trabalha o que considera ser um parcial fracasso e problema de inovação do Novo Constitucionalismo Latino-Americano. Compara a área da Constituição que dispõe sobre o processo de tomada de decisões democráticas, com uma sala de máquinas. Esta parte da Constituição, está hermeticamente fechada, impermeável, não cedendo às pressões externas.

As falhas, portanto, estão em preocupar-se, demasiadamente com os aspectos sociais, em detrimento do modo de organização do poder, ao invés de deixá-lo para o "setor de engenharia" dos direitos. Dessa forma, os direitos ficam em ameaça e a ampliação da cidadania, em crise. Ao seguir essa linha de raciocínio, Gargarella questiona a grande responsabilidade que, por vezes, as Constituições são submetidas. As mudanças sociais de grande magnitude, não devem ser o objetivo desses documentos, mas o modo organizacional do Estado, a fim de que os encarregados de sua aplicação, tenham meios para realizá-las (GARGARELLA, 2009).

Em suas palavras: "A preocupação especial com os aspectos mais sociais da vida constitucional deveria levá-los a examinar, em primeiro lugar, as formas pelas quais o poder é organizado, em vez de deixá-los detidos na engenharia dos direitos"[12] (GARGARELLA, 2012, p. 303). Ou seja, é insuficiente uma crença na mera auto aplicação das normas, se a estrutura responsável por colocá-las em prática, não favorece essas mudanças.

11 Texto original: *"Las consultas de las autoridades indígenas originario campesinas sobre la aplicación de sus normas. jurídicas aplicadas a un caso concreto. La decisión del Tribunal Constitucional es obligatoria".*

12 Texto original: *"La preocupación especial por los aspectos más sociales de la vida constitucional debiera llevarlos a examinar, ante todo, los modos en que se organiza el poder, en lugar de dejarlos detenidos en la ingeniería de los derechos".*

No caso da Constituição boliviana, por exemplo, a fim de dar continuidade ao marco do pluralismo jurídico a que se propõe, algumas modificações na estrutura do Tribunal Constitucional Plurinacional poderiam ser feitas. Seria o caso, por exemplo, de incluir juízes das comunidades interculturais em sua composição, bem como Afro-bolivianos. Além disso, reforçar que dentro dos das comunidades tradicionais, todas as diferentes etnias existentes se farão representadas, evitando que apenas um grupo majoritário seja favorecido com magistrados de conhecimento específico apenas quanto a um determinado círculo.

Ao se analisar o fato de que os estatutos dos Povos Originários devem obedecer a Lei e a Constituição, é possível depreender uma limitação substancial ao poder de atuação desses grupos. O alargamento das autonomias locais, um marco do NCLA é um conceito que precisa ser analisado cuidadosamente, a fim de verdadeiramente buscar o significado prático do termo que busca inspirar as Constituições. De acordo com Dalmau (2015, p. 56), isso não é um problema, tampouco uma contradição. Na visão do autor, é perfeitamente conciliável o fato da cosmovisão originária estar submissa à Constituição da Bolívia, pois considera que, em verdade, esses indivíduos participaram do processo democrático e, portanto, pactuaram com ela.

Nesse sentido, aduz que "essa jurisdição [tradicional] está necessariamente sujeita à Constituição do Estado (...) não vejo isso como um grande problema. Nesta área da Constituição, a justiça indígena é autônoma, mas apenas no âmbito da supremacia constitucional" (DALMAU, 2015, p. 56), [13]. Conclui seu pensamento afirmando que tal como uma norma da justiça comum pode ser inconstitucional, aquelas oriundas desses indivíduos igualmente também estão sujeitas a esse controle. Ainda com relação à tentativa de ruptura do Estado Plurinacional com a estrutura colonizadora, alguns entendem que ela não representa uma interrupção em si, mas um modo intercorrente de liberalismo. Dessa forma "elenca algumas formas alternativas ao liberalismo, como a economia comunitária e o princípio do *sumak kawsai*" (VIEIRA; DYNIEWICZ, 2014, p. 33).

O terceiro grande marco do NCLA é o que pode ser denominado de "Democracia Intercultural". A proposta desse novo modelo de constitucionalismo, é se contrapor às Constituições liberais, consideradas pela doutrina que adere a esse pensamento, como excludente das minorias. De acordo com FERNANDES (2014, p.59) "a fundamentação de tal teorização é a de que os Estados Nacionais modernos foram criados a partir da lógica da homogeneização e uniformização, sendo, desde a origem, Estados que visariam negar a diversidade".

Em outras palavras, falar em Democracia Intercultural, implicaria dentre outros aspectos, em incentivar a participação dos mais diversos grupos étnicos na formação da Constituição. Ora, "[as experiências constituintes] assumem a necessidade de legitimar amplamente um processo constituinte revolucionário e, embora os resultados sejam em grande parte desiguais, eles conseguem aprovar constituições que apontam, em última instância, para o estado constitucional"[14] (PASTOR; DALMAU, 2011, p. 14).

13 Texto original: *"esa jurisdicción está necesariamente sometida a la Constitución del Estado (...) Yo no le veo mayor problema. En ese ámbito de la Constitución, la justicia indígena es autónoma, pero sólo en el marco de la supremacía constitucional".*

14 Texto original: *"asumen la necesidad de legitimar ampliamente un proceso constituyente revolucionario y, aunque los resultados son en buena medida desiguales, consiguen aprobar constituciones que apuntan,*

Ou seja, a criação de um Tribunal Constitucional eleito diretamente pelos cidadãos é considerada um avanço da Bolívia nesse sentido.

Além disso, alguns símbolos nacionais como a língua, exército e moeda oficiais, são tidos como "anulação das diversidades e *plurivocidades*". Assim, reforçam ainda mais um panorama de superioridade de alguns, em detrimento de outros, fato este que já teve início desde o processo de colonização. Nesse sentido, tem-se que "a própria definição de uma língua comum ou de várias línguas já implica um posicionamento político, que em nada se aproxima da pretensa neutralidade do Estado" (VIEIRA; DYNIEWICZ, 2014, p. 29).

Por esse motivo, o preâmbulo da Constituição Boliviana, é tão importante neste diapasão. Explicitamente reafirma essa ruptura com os "valores colonizadores" e proclama o início de uma nova era para o povo boliviano. Em suma, traz que o "povo boliviano, de composição plural, da profundidade da história, inspirado nas lutas do passado, na revolta indígena anticolonial, na independência, nas lutas populares de libertação (...), construímos um novo Estado" (BOLÍVIA, 2009). Dito de outra forma, confirma essa quebra de ligação com o "passado colonial" e a libertação do povo da opressão e exclusão. Nesse sentido, cabe analisar ainda as Políticas Públicas voltadas para a participação democrática dos Povos Originários, bem como instituições criadas pela Constituição do Estado Plurinacional da Bolívia. Desse modo, será possível apurar na prática como os marcos do NCLA são trabalhados dentro desses procedimentos.

2 POLÍTICAS PÚBLICAS DE INCENTIVO A PARTICIPAÇÃO POLÍTICA E JURÍDICA NA CONSTITUIÇÃO BOLIVIANA DE 2009

O Capítulo III da Constituição boliviana é dedicado a firmar disposições sobre os órgãos judiciais e Tribunais. De acordo com o art. 179, a função judicial é a mesma, mas a jurisdição subdivide-se em quatro âmbitos de atuação: jurisdição ordinária, jurisdição agroambiental, jurisdição tradicional e demais jurisdições especializadas reguladas por lei. No que tange à jurisdição tradicional, "a jurisdição indígena originária camponesa se exerce por suas próprias autoridades; (...) a jurisdição ordinária e a jurisdição indígena originária camponesa gozarão de igual hierarquia"[15] (Art. 179, *caput* e inciso II).

A jurisdição nada mais é do que o poder do Estado, decorrente de sua soberania, de ministrar a justiça; ou, dito de outra forma, poder legal, no qual são investidos certos órgãos e pessoas, para aplicar o direito aos casos concretos. Com o estabelecimento da jurisdição é outorgado a esses indivíduos a autoridade em reger e aplicar suas próprias leis, com o reconhecimento desta atuação pelo Estado. Desse modo, tal procedimento dar-se-á com a criação do Tribunal Constitucional Plurinacional, formado unicamente pelos povos originários, a quem compete julgar e aplicar as sanções adequadas em cada caso, observadas as normas de cada grupo essencialmente. Assim, tais ações não

en definitiva, hacia el Estado constitucional".

15 Texto original: *"La jurisdicción indígena originaria campesina se ejerce por sus propias autoridades; (…) La jurisdicción ordinaria y la jurisdicción indígena originario campesina gozarán de igual jerarquía".*

podem ser revisadas por outros tribunais ou pela jurisdição originária, pois equivalem a um julgamento em mesmo grau.

Até o momento, tem-se então o seguinte paradigma: a separação da justiça originária da justiça comum. Tal disposição acarreta alguns problemas ou discussões pertinentes. Tal jurisdição, por vezes pode dar margem para que algumas punições extremamente severas como a tortura, por exemplo, sejam admitidas sob o pretexto de serem justas à luz de determinados costumes tribais. De acordo com o prof. Eric Mosiño, trata-se de um grande erro. Em suas palavras: "esses acontecimentos não podem ser considerados como parte da justiça comunitária, porque ela sempre deverá desenvolver-se no âmbito constitucional e dos Direitos Humanos" (MOSIÑO, 2017, p. 306). A partir dessa consideração, surge mais uma inquietação: seria então a constitucionalização da cosmovisão originária? Não estaria a justiça comum, interferindo sobremaneira na visão imemorial de mundo desses povos?

Para Gargarella (2012, p. 303), como á foi dito, é fundamental preocupar-se com "os modos em que se organiza o poder, em lugar de deixá-los presos em uma engenharia dos direitos"[16]. Ou seja, com a jurisdição originária é evidente, ainda mais, a sua necessidade de permanecer atrelada a um Estado Constitucional e respeito aos Direitos Humanos, destarte a proibição de condenações que permitem a prática de tortura, por exemplo. Além disso, é preciso pontuar mais uma crítica quanto à formação do Tribunal. Esse modo de segregar a justiça comum da justiça originária, pode reforçar tratamento que por ventura, venha provocar ainda mais desigualdade. Dito de outra forma, unir diversas lideranças campesinas originárias como juízes de uma determinada causa, partem de um pressuposto de que as comunidades são, entre si, uniformes.

A fim de amenizar esse problema, o art. 202, item 8 da Constituição afirma a obrigatoriedade de as autoridades originais serem sempre consultadas sobre o caso concreto: "As consultas das autoridades indígenas camponesas originais sobre a aplicação de suas normas legais aplicadas a um caso específico. A decisão do Tribunal Constitucional é obrigatória"[17] (BOLÍVIA, 2009).

Contudo, cada tribo e cada formação de grupos, tem seus costumes próprios e vida distintas. Pode acontecer de, *in casu*, determinada formação de magistrados desconhecer que tal prática ou cosmovisão é diferente da adotada pelos grupos de maior relevância ou notoriedade pela sociedade, muito embora o risco de desconhecer, porém de aplicar o costume uma vez conhecido, é melhor do que o acesso a uma justiça comum, onde: a) o risco de desconhecimento poderia ser maior, e b) o risco de que, mesmo conhecido, o costume não fosse respeitado também poderia ser maior.

Dessa forma, a separação entre as jurisdições carece ainda de muita sensibilidade e análise de sua viabilidade enquanto um modelo de justiça que busca garantir que o indivíduo responda apenas dentro do pacto que celebrou com o Estado. Por esse motivo, a criação do Tribunal Constitucional é cercada de muitas críticas e dúvidas quanto à sua real efetivação e objetivos, à luz do pluralismo jurídico almejado pelo Estado da

16 Texto original: *"los modos en que se organiza el poder, en lugar de dejarlos detenidos en la ingeniería de los derechos"*.

17 Texto original: *"Las consultas de las autoridades indígenas originario campesinas sobre la aplicación de sus normas jurídicas aplicadas a un caso concreto. La decisión del Tribunal Constitucional es obligatoria"*.

Bolívia. A partir deste ponto, cabe agora uma análise mais específica sobre no que consiste o pluralismo político afirmado pela Constituição, bem como o seu desdobramento dentro das eleições ordinárias e formação do órgão legislativo. Em primeiro lugar, esta é considerada, também, uma das políticas públicas mais diferenciadas que o constituinte buscou firmar, à luz do NCLA.

O Congresso Nacional, é denominado de "Assembleia Legislativa Plurinacional", composta por duas câmaras: Deputados e Senadores. Cada qual, eleito por intermédio do voto universal, livre e secreto. O sufrágio é dividido em duas circunscrições: *uninominal* e especial originária camponesa. A primeira, refere-se à parcela dos cidadãos que não são autodeclarados como pertencentes à alguma tradição ou etnia originária. Ou seja, aquela circunscrição delimitada territorialmente e subdividida em outras sessões eleitorais. Desse modo, os assentos no legislativo deverão corresponder ao número de pessoas inscritas dentro dessa abrangência.

A segunda, por sua vez, refere-se a um tratamento diferenciado aos indivíduos que possuem essa relação especial com a cosmovisão tradicional, e são autodeclarados pertencentes a este grupo e eleitos de acordo com as suas próprias regras. Assim, são departamentos da zona rural em que eles fazem parte da minoria populacional. Em linhas gerais, foram estabelecidas exigências para que cada congressista reflita a proporcionalidade de povos originários da região que representa. Nesse sentido, o art. 146, inciso VII traz que "As circunscrições indígenas camponesas indígenas especiais serão regidas pelo princípio da densidade populacional em cada departamento. Eles não devem ir além dos limites departamentais"[18]. Ao provocar uma espécie de "autonomia", mas apenas dentro dos limites que lhe foram oferecidos, acaba por incorrer em várias contradições, como as apresentadas anteriormente. Tal fato, remonta a tese da sala das máquinas, onde se cria um ambiente com estrutura e maquinário de ótimo estado, mas esquecendo-se de alterar as normas substanciais que irão gerar esse movimento da engenharia produzida.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A discussão parece retornar para o clássico paradigma da relativização ou universalização dos Direitos Humanos. A todo momento, ao analisar as disposições sobre a diversidade entre os próprios Povos Originários, é possível verificar a preocupação do Estado Plurinacional da Bolívia, em ainda assim, buscar manter uma unidade de coerência constitucional, sem alargar plenamente as autonomias. Dito de outra forma, a mensagem transmitida pela constituinte é a de que não mais adotará os alguns do importantes preceitos de Estado republicano, colocando-o em contraponto com o propósito de ser um Estado que almeja unir os interesses coletivos. Quanto a este ponto, o preâmbulo e claro: "Deixamos o estado colonial, republicano e neoliberal no passado"[19] (BOLÍVIA, 2009).

18 Texto original: *"Las circunscripciones especiales indígena originario campesinas, se regirán por el principio de densidad poblacional en cada departamento. No deberán trascender los límites departamentales"*.

19 Texto original: *"Dejamos en el pasado el Estado colonial, republicano y neoliberal"*.

Isso significa, segundo o exarado pelo legislador mais adiante no texto constitucional, firmar um compromisso com a unidade e ao mesmo tempo, diversidade jurídica, social e política. O motivo dessa possível negação "é o argumento que necessitava para sustentar que o Estado boliviano havia sido refundado, e que tudo o que fazia parte do passado ficava para trás" (MOSIÑO, 2017, p. 291). Dito de outra forma, uma rápida justificativa para pautar a criação de uma nova constituinte.

Apesar disso, na própria constituição, contraditoriamente, é possível identificar literalmente a "República" presente em diversos momentos. Assim, tem-se que foi "uma má interpretação (ou, em todo caso, uma aplicação maliciosa) da refundação do Estado (...) para a conformação do Estado Plurinacional não é necessário aniquilar a República" (MOSIÑO, 2017, p. 291). Em suma, fora possível identificar três dos principais marcos do Novo Constitucionalismo Latino-Americano. Dentre eles, estão: Pluralismo (jurídico, econômico, social e ideológico), alargamento das autonomias locais e democracia intercultural. Todos estes aspectos, fortemente presentes desde o preâmbulo da Constituição da Bolívia de 2009, até as normas procedimentais.

Afim de realizar todas essas disposições, foram criados órgãos diferenciados e políticas que tem por justificativa ampliar a participação destes indivíduos na esfera pública. Dentre elas, foram analisadas a instauração do Tribunal Constitucional Plurinacional e as normas que pretendem estabelecer um processo eleitoral com ampla participação dos Povos Originários camponeses. Assim, com base na proposta que a Constituição da Bolívia se dispôs, é possível avaliar que em parte, as medidas adotadas alcançam o seu objetivo primordial: de atendimento especializado aos grupos étnicos da região. Contudo, algumas observações ainda são pertinentes a serem reconsideradas.

Apesar de considerar que os grupos interculturais e Afro-bolivianos devem ter os mesmos direitos que os Povos Originários camponeses, tal fato não é efetivamente concretizado. A criação de um Tribunal Plurinacional, com membros apenas de um determinado grupo, impede esse acesso plural a que a constituinte afirma concretizar. Após 10 anos de experiência constitucional, o Estado da Bolívia pode ser considerado uma das referências no tocante ao Novo Constitucionalismo Latino-Americano. Malgrado a necessidade cada vez maior de fundamentação sobre a consistência dos marcos teóricos que o definem, um aprofundamento na questão do universalismo e relativismo, é essencial.

REFERÊNCIAS

DALMAU, Rubén Martínez. **Análisis Crítico del Derecho Constitucional desde la Perspectiva del Nuevo Constitucionalismo Latinoamericano**. THĒMIS-Revista de Derecho 67, p. 49-62, 2015.

ESTADO PLURINACIONAL DA BOLÍVIA. **Constitución Política del Estado** (CPE), promulgada em 7 de fevereiro de 2009.

FERNANDES, Bernardo. **A Teoria da Constituição à luz dos movimentos do Constitucionalismo (Moderno), Neoconstitucionalismo (Contemporâneo), Transnacionalismo (Latino-Americano) e Constituição Plurinacional**. *In*: O novo Constitucionalismo Latino-americano: o debate sobre novos sistemas de justiça, ativismo judicial e formação de juízes. MORAIS, José Luis Bolzan; BARROS, Flaviane de Magalhães (Coord.). Ed. Arraes, 2014.

GARGARELLA, Roberto. **El constitucionalismo latinoamericano y la "sala de máquinas" de la Constitución (1980-2010)**. Gaceta Constitucional n° 48, 2012.

GARGARELLA, Roberto. **El nuevo constitucionalismo latinoamericano: Promesas e interrogantes**, 2009. Disponível em: http://www.palermo.edu/Archivos_content/derecho/pdf/Constitucionalismo_atinoamericano.pdf. Acesso em: 28 jan. 2019.

MAMANI, Juan. **Nuevo constitucionalismo social comunitário desde America Latina**. *In*: O novo Constitucionalismo Latino-Americano: o debate sobre novos sistemas de justiça, ativismo judicial e formação de juízes. MORAIS, José Luis Bolzan; BARROS, Flaviane de Magalhães (Coord.). Ed. Arraes, 2014.

MOSIÑO, Eric Cícero Landívar. **Indigenismo e Constituição na Bolívia: um enfoque desde 1990 até os dias atuais**. *In:* O constitucionalismo democrático Latino-Americano em debate: soberania, separação de poderes e sistema de direitos. AVRITZER, Leonardo; GOMES, Lilian Cristina Bernardo *et al* (Org.). 1ª ed., Belo Horizonte: Ed. Autêntica, 2017.

PASTOR, Roberto Viciano; DALMAU, Rubén Martínez. **El nuevo constitucionalismo latinoamericano: fundamentos para una construcción doctrinal**. Revista General de Derecho Público Comparado 9, 2011.

UGARTE, Pedro Salazar. EL NUEVO CONSTITUCIONALISMO LATINOAMERICANO (UNA PERSPECTIVA CRÍTICA). *In* Constitucionalismo contemporáneo: Homenaje a Jorge Carpizo. PÉREZ, Luis Raúl González e VALADÉS, Diego (Coord). Cidade do Máxico: Universidade Nacional Autónoma de México, p. 345-387.

VIEIRA, José Ribas; DYNIEWICZ, Letícia Garcia Ribeiro. **O Estado Plurinacional na América Latina: diálogo conceitual entre multiculturalismo canadense e teoria pós-colonial**. *In:* Novo Constitucionalismo Latino-Americano: o debate sobre novos sistemas de justiça, ativismo judicial e formação de juízes. Belo Horizonte: Arraes Editora, 2014.

Artigo recebido em: 01/11/2018. Aprovado em: 22/05/2018.

EL CHACO BOREAL EN EL CONTEXTO TRANSNACIONAL ACTUAL: LA RESPONSABILIDAD SOCIAL EMPRESARIAL Y EL PAPEL DEL ESTADO PARAGUAYO EN LA EXTRACCIÓN DE HIDROCARBUROS

THE CHACO BOREAL IN THE CURRENT TRANSNATIONAL CONTEXT: CORPORATE SOCIAL RESPONSABILITY AND THE ROLE OF THE PARAGUAYAN STATE IN THE EXTRACTION OF HYDROCARBON

Áurea Vecino Caballero[1]

RESUMEN: El presente trabajo tiene como objeto central determinar las actuaciones del Estado paraguayo y las empresas transnacionales que explican la situación actual que vive el Chaco paraguayo en su histórico conflicto por la tierra; a partir de la incorporación de las nuevas industrias extractivas de hidrocarburosdesde el anuncio de la compañía President Energy sobre su interés en la prospección y extracción de hidrocarburos en el Chaco Boreal a finales de 2014. Anuncio que desencadenó una serie de medidas por parte del Gobierno paraguayo, entonces liderado por el colorado Horacio Cartes, que acabó por modificar la matriz energética del país y las prioridades del Estado respecto a las políticas de uso de la tierra, algo que afecta directamente a las comunidades indígenas y el medio ambiente, en favor de los intereses empresariales. Y todo dentro del marco que establecen los procesos de desregulación en las relaciones comerciales internacionales, derivados de la globalización, el llamado *softlaw*, y sus correlativos sistemas de autocontrol, utilizando para el análisis de estas actividades extractivas la denominada Responsabilidad Social Empresarial.

PALABRAS-CLAVE: Chaco paraguayo. Extractivismo. Empresas transnacionales. Responsabilidad Social Empresarial. Hidrocarburos.

ABSTRACT: This work has the goal of explaining the actions of the Paraguayan State and transnational companies regarding the actual condition of the Paraguayan Chaco and its historical land conflicts. The study takes into account the events that took place since arrival of the new extractive industries and the announcement of the company President Energy, at the end of 2014, about its intentions to do prospections and to extract hydrocarbons in the Chaco Boreal. The announcement gave birth to a series of policies by part of the Paraguayan government, headed by the colorado Horacio

1 Máster en América Latina y Unión Europea: una cooperación estratégica – Universidad de Alcalá de Henares. E-mail: aurea.vecino@gmail.com.

Cartes. Those policies modified both the energetic core of the country and State priorities regarding the use of the land, what affected both the Native Peoples and the environment, all in favor of entrepreneurial interest. All the facts are analyzed in the context of processes of deregulation in international commercial relations that derived from the globalization process, and under the scope of what has been labeled as "soft law" (through its respective systems of self-control) and Corporate Social Responsibility.

KEYWORDS: Paraguayan Chaco. Extractivism. Transnational companies. Corporate Social Responsability. hydrocarbon.

INTRODUCCIÓN

El conflicto por la tierra en Paraguay surge de un proceso constante de acumulación de la tierra caracterizado, asimismo, por el despojo de la misma a sus verdaderos propietarios: las comunidades indígenas del Chaco. A esta "acumulación por despojo" (HARVEY, 2004) debe añadirse el motivo por el que se produce: la implantación de empresarios extranjeros y empresas extractivas de diversa índole desde el siglo XIX y que hoy suman un nuevo rublo: los hidrocarburos[2]. Aunque el conflicto por la tierra no es el objeto principal de este trabajo sí se ve altamente influenciado por las actividades y relaciones que desarrollan los dos agentes objeto de estudio: el Estado y las empresas transnacionales de hidrocarburos.

Debido a la amplia repercusión sobre el Chaco de las acciones de estos dos agentes conviene aclarar que este conflicto por la tierra tiene su raíz profunda unida a causas históricas como la Guerra de la Triple Alianza (1865-1870) con la que se produce el fin de la independencia económica de Paraguay o la Guerra del Chaco (1932-1935) por el control de las tierras ricas en petróleo. Entender el funcionamiento de las empresas hoy instaladas en el Chaco Boreal pasa por conocer la manera en la que el Chaco pasó de ser un desierto al objetivo empresarial. El desarrollo de la industria extractivista, las empresas transnacionales y la manera en la que se obtiene la propiedad de la tierra hoy tiene su origen en los movimientos políticos y empresariales que se llevaron a cabo tras ambas guerras. En pleno siglo XIX el Gobierno paraguayo facilitó la extranjerización del Chaco otorgando beneficios fiscales a quienes se instalaran para producir en esta zona. Como explica Dalla-Corte:

> Impulsado este interés por los grupos económicos, una de las consecuencias más evidentes fue la entrega de tierra fiscal a propietarios particulares que en pocos años asumirían el control de las riquezas de la región, entre ellas la explotación de los quebrachales y la extracción de tanino (DALLA-CORTE, 2007, p. 486).

Conviene señalar que, junto a las causas históricas de este conflicto por la tierra, la actualidad del Chaco paraguayo está marcada por la incursión de nuevos sistemas

2 La empresa petrolífera President Energy manifestó públicamente en octubre de 2014 su interés por instalarse en el Chaco paraguayo para realizar labores de prospección y extracción de petróleo y gas, a pesar de que anteriormente al anuncio la empresa ya había traspasado la frontera desde Argentina, donde tiene una de sus bases.

de extracción de hidrocarburos. Por tanto, también se dan implicaciones del contexto global fruto de la dependencia del petróleo en la matriz energética mundial y de las características de las actividades extractivas en sí. Schuld y Acosta determinan que:

> La actividad de exportación de bienes primarios consolida y profundiza la concentración y centralización del ingreso y de la riqueza en pocas manos, así como la del poder político. Las grandes beneficiarias son las empresas transnacionales, que conducen a una mayor "desnacionalización" de la economía, en parte por el volumen de financiamiento necesario, en parte por la falta de empresariado nacional consolidado y también por la poca voluntad gubernamental para formar alianzas estratégicas (SCHULD; ACOSTA, 2006, p.79).

1 DESREGULACIÓN DE LAS ACTIVIDADES PRODUCTIVAS Y COMERCIALES Y LA RESPONSABILIDAD SOCIAL

Retomando las primeras actividades empresariales desarrolladas en el Chaco, esas empresas del s. XIX representan los orígenes históricos[3] de las compañías transnacionales actuales por el que las fronteras se diluyen y el Estado relaja su intervención. Conviene ahora explicar por qué surge este nuevo modelo de empresa, en qué contexto y qué consecuencias supone hoy para el Chaco. El modelo de empresa transnacional surge en el desarrollo de la globalización (GARRIDO, 2017, p. 127)[4] que es reflejo de la pérdida de soberanía propia del Estado-nación, en este caso relativa a cuestiones comerciales.

En la globalización se dan dos procesos paralelos respecto a la producción y comercio, a nivel económico se da lo que en palabras de Robert Gilpin recogidas por la profesora Garrido:

> hay un mercado en vías de unificación a través de la elaboración de una zona planetaria de producción y de intercambios; firmas mundiales que gestionan este sistema de producción y comercialización; y una lógica financiera de rentabilidad que ha de ser lo más ágil posible y ha de explicar en última instancia el movimiento de esos flujos (GARRIDO, 2017, p. 28).

3 De todos los empresarios del momento quien más influencia y poder tuvo en Paraguay en el siglo XIX fue el español Carlos Casado del Alisal. Afincado en Argentina donde hizo un imperio, cruzó la frontera para levantar en el Chaco paraguayo un puerto y líneas de ferrocarril que le permitieran exportar la madera y otros bienes comunes que estaba explotando. Sus actividades las financió con Banco Casado, que luego sería la sede del Banco de Londres en la zona, vinculando así los intereses económicos y geoestratégicos de las grandes potencias del momento con la fragilidad de las instituciones paraguayas y la corrupción del Estado (DALLA-CORTE, 2007; 2012).

4 Este fenómeno presenta múltiples definiciones y periodizaciones y, por tanto, rasgos definitorios que difieren según los autores pero el más extendido y aceptado, a nuestro entender, es el que le sitúa en la década de los años ochenta del siglo XX, "la globalización, definida estrictamente, comenzó o se intensificó tras la Segunda Guerra Mundial y que se consolidó entre las décadas de 1980 y 1990 (Castells, 2000; Conversi, 2010), coincidiendo con la aparición de las TIC, la intensificación de las comunicaciones físicas y la expansión mundial de los mercados de bienes y, sobre todo, de capitales, favorecidos por un nuevo clima político" (MARTIN-CABELLO, 2013, p. 11). Esta postura sostiene que, a pesar de existir una influencia estructural del pasado, como ocurre con las actividades de las empresas e infraestructuras creadas por Carlos Casado del Alisal en el Chaco a finales de 1800; tiene unas características propias a nivel comercial, jurídico, social, cultural, ideológico…que influyen de manera global en todos los campos y en todo el mundo y están vinculadas a la capacidad de agencia de determinados entes que las han impulsado, como son el Estado y las empresas transnacionales.

Por otro lado a nivel jurídico, conviene señalar un proceso de desregulación jurídica que se traduce en el retroceso del Derecho público que se destina a protección social, laboral, etc., en beneficio de otras de Derecho privado y de autorregulación de grandes empresas dejando de lado la legislación intervencionista en favor de una abstencionista, permisiva con las normas que hacen los agentes económicos y sociales conforme a las reglas del libre mercado (GARRIDO, 2017). Esta desregulación, o falta de norma positiva se suple, muchas veces, por directrices y alcanza la categoría de fuente del Derecho extranacional, bajo el nombre de *softlaw*, que se podría describir "como *nuevos arreglos de gobernanza*, que si bien tienen carácter normativo, carecen de rasgos tales como obligatoriedad, uniformidad, justiciabilidad, sanciones o autoridades que los hagan cumplir" (ÁNGEL CABO, 2008, p. 9).

Propone y recomienda, no obliga, y se presupone buena fe. Las características mismas del *softlaw* puede generar problemas en un ambiente de desregulación estatal cuando se de una controversia con una empresa[5]. En este sentido, y para prevenirlos, surgen una serie de instrumentos de autocontrol, con carácter moral y voluntario, que se agrupan en la llamada Responsabilidad Social Empresarial (RSE)[6]. La manera en las que las recomendaciones del *softlaw* en la esfera internacional son transmitidas o se hacen saber puede tomar muy diversas formas como declaraciones de una conferencia intergubernamental o directrices de organismos de organizaciones internacionales. A tales efectos, se observa que el empleo del *softlaw* es mayor en los ámbitos de los derechos humanos y del medioambiente, precisamente los dos sujetos pasivos de las consecuencias del extractivismo y el conflicto por la tierra en el Chaco.

En este sentido, es fundamental el compromiso moral que supone asumir una actitud de RSE. Pero no es única. El reparto de la responsabilidad de las consecuencias de la actividad empresarial está vinculado con la responsabilidad social ejercida por el Estado donde se produce, se extrae, se comercia…etc. En un contexto como el que supone poseer yacimientos de petróleo, con el peso en el mercado mundial que conlleva, puede incentivar que la responsabilidad del Estado disminuya. El interés del Estado, como parte interesada, puede tender más hacia el aprovechamiento de los beneficios en términos económicos que en términos sociales[7]. Hay que añadir la reactivación de la *lexmercatoria*[8]. La relevancia de ello para este trabajo es el reconocimiento de una

5 Ahí es donde interviene la mediación o las normas de arbitraje internacional como las del Instituto Internacional para la Unificación del Derecho Privado (UNDROIT) o la Comisión de Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional (UNCITRAL).

6 Para definirla RSE, aparece el mismo problema que anteriormente, son diversos los autores y las consideraciones pero "parece existir acuerdo en que la RSE implica deberes y obligaciones, pero deberes y obligaciones que no surgen propiamente de requerimientos legales, sino del "compromiso", "respaldo" y "apoyo" de las empresas. En últimas, estas definiciones enfatizan el carácter voluntario y de autorregulación de las empresas que se comprometen con la RSE" (ANGEL CABO, 2008, p. 9). Asimismo, conviene señalar que en la actualidad, "la responsabilidad social empresarial va más allá de la pura filantropía del pasado y se ha convertido en una práctica donde las empresas aceptan promover mejores condiciones para la comunidad que los rodea como por ejemplo, mejores prácticas laborales, compromiso con la comunidad local, compromiso con el medio ambiente y contribución al desarrollo sostenible" (ANGUITA OYARZUN, 2017, p. 217).

7 Así, es común que, en países donde existen bienes comunes claves donde las instituciones no son fuertes, se tienda a una desregulación en favor empresarial como modo de atraer Inversión Extranjera Directa (IED), para justificarla afirmando que la inyección de dinero que supone en términos macroeconómicos se traduce en mejoras sociales o de infraestructuras (GUDYNAS, 2012).

8 Autores sitúan su nacimiento en Roma pero coge su nombre de la Edad Media. "Se trata de Derecho

línea de actuación en el comercio internacional que facilita la implantación de empresas transnacionales por todo el mundo y cuyo régimen normativo, como acaba de exponerse, a veces no está en manos del Estado donde la empresa extranjera se ha instalado. Por el contrario, los conflictos que pudieran surgir, o bien se rigen por normas como los Principios UNIDROIT o por otras directrices de los organismos de *softlaw*. A pesar de que el análisis posterior se realiza respecto a un contrato de concesión que establece el Estado paraguayo bajo su normativa nacional, existen problemas que las empresas de extracción de hidrocarburos instaladas en el Chaco generan y, sin embargo, se benefician del sistema asumido de comercio internacional de bienes comunes, caracterizado por la exportación de los mismos sin haber generado un valor añadido significativo (GUDYNAS, 2013, p. 80).

2 EL ESTADO PARAGUAYO Y LA RESPONSABILIDAD SOCIAL EMPRESARIAL

El papel del Estado paraguayo en la industria extractiva es fundamental, Paraguay es el tercer país en el mundo en producción de soja para la exportación. Hoy suma un nuevo elemento: los hidrocarburos. En los primeros años del siglo XXI Sudamérica vivió un neo-extractivismo que se caracterizó por un Estado mucho más presente y que, normalmente, se efectuó desde gobiernos de izquierda. En este sentido, Gudynas (2012, p. 135) entiende que "el Estado contemporáneo libera y apoya dinámicas propias de una economía capitalista, permitiendo una intensa apropiación de la naturaleza; pero por otro lado, intenta regular e intervenir esos ámbitos mercantiles". Esta situación de cesión ante las normas del mercado pero control por parte del Estado que quiere beneficiarse de los rendimientos de la extracción del petróleo, se ajusta a la situación actual de Paraguay, según indica la normativa vigente, las concesiones otorgadas y otros aspectos que se pasan a analizar a continuación.

2.1 MATRIZ ENERGÉTICA DE PARAGUAY Y SU REPERCUSIÓN SOBRE EL TERRENO CHAQUEÑO

La política energética[9] se ha convertido en un elemento clave, debido a la depen-

creado por comerciantes, para comerciantes y con procedimientos e instancias propias; si bien este Derecho aboga por las libertades civiles e individuales, la igualdad social y la nivelación económica" (GARRIDO, 2017, p.127). Aunque esa libertad de circulación internacional se perdió con el nacimiento de los Estados-nación, donde emerge un Derecho privado nacional que regula las actividades de los comerciantes. En el clima de desregulación generado a partir de la globalización, se retoma esta idea de reglas internacionales de comercio, para apoyar la caída de barreras y una regulación uniforme que puedan conocer y seguir todos los actores implicados en el comercio internacional. "El tema resulta de suma actualidad en Latinoamérica ante el cambio de la actitud tradicionalmente hostil mantenida contra el principio de la autonomía de la voluntad en vinculaciones internacionales" (MORENO, 2014, p.75). Ante ello, hay autores que la reconocen con carácter moderado, es decir, que no es un orden jurídico independiente de los nacionales; y con carácter avanzado, "aquella que viene dada por las prácticas de los comerciantes internacionales siendo un auténtico orden jurídico que compite con los Derechos nacionales, y puede regular un contrato autónomamente" (CALVO CARAVACA; CARRASCOSA GONZÁLEZ, 2006, p. 62).

9 Para entender el significado de política energética se ha recurrido a la definición que realiza Isidoro Tapia, analista del Instituto Español de Estudios Estratégicos, determina que "conviene distinguir claramente dos niveles en el análisis: la política energética que las autoridades responsables definen y persiguen en cada momento, y lo que podríamos denominar el modelo energético, el resultado de la interacción

dencia mundial de los bienes energéticos para la producción y la influencia en las economías que ejercen las variaciones de su precio. Especialmente en el caso del petróleo y el gas. Es común que haya agentes interesados que permanezcan fuera de la toma de decisiones en estos asuntos, como es el caso de los pueblos indígenas del Chaco. Según Martínez Alier y Walter:

> La expansión de las fronteras del petróleo y el gas se superpone con territorios indígenas, algunos de los cuales no habían sido previamente contactados, lo cual está promoviendo conflictos, enfermedades y el descontento entre estas comunidades (MARTÍNEZ ALIER; WALTER, 2015, p. 92).

Al amparo de la misma, Paraguay ha experimentado en apenas cuatro años un cambio tan significativo en su matriz energética que muestra los intereses prioritarios del Estado. En 2014 fue publicado un artículo sobre la matriz energética paraguaya por el profesor de la Facultad Politécnica de la Universidad Nacional del Este, Wilder Marcial Mereles Duarte, junto con la alumna María Angélica González Cantero, en el que afirmaban que "como conclusión del trabajo de investigación se puede destacar que en el sector energético del Paraguay la producción de energía primaria está compuesta exclusivamente por fuentes renovables de energía (hidroenergía y biomasa)" (MERELES DUARTE; GONZÁLEZ CANTERO, 2014, p. 56). Añadían, además, que "Paraguay no produce petróleo y la producción de gas natural es de carácter local y marginal y no representa, por el momento, aporte alguno a la matriz energética nacional". Sin embargo, hacían referencia a la existencia de la petrolera pública PETROPAR, señalando que el petróleo crudo que procesaba era importado de Argentina. En ese mismo momento, el Gobierno paraguayo[10], entonces presidido por Horacio Cartes, se preparaba para un cambio en su matriz energética. Tras el anuncio de la existencia de yacimientos de crudo en el Chaco Boreal en octubre del mismo año por la petrolera President Energy, la política energética paraguaya introdujo en su matriz este nuevo rublo con la intención de explotar para exportar, como otros países productores.

Desde entonces el Viceministerio de Minas y Energía promociona y actualiza todos los datos relevantes para posibles inversores interesados en la prospección en el Chaco. Entre esos datos figura el anexo al Decreto nº 6092/2016 sobre la Política Energética de la República del Paraguay[11]. Asimismo, inicia el texto declarando su visión estratégica que pasa por "atender a las necesidades de energía de la población en todos los sectores productivos", y añade "constituyéndose la energía en factor de crecimiento económico, desarrollo industrial y de progreso social, en el marco de la integración regional". En el análisis esto supone el cumplimiento de lo que anteriormente se señalaba respecto a

entre esa política y las decisiones de todos los agentes que participan en el sistema energético, incluidos no solo los gobiernos y reguladores, sino también empresas, consumidores, terceros países, etc." (IEEE/TAPIA RAMIREZ, 2017).

10 El Gobierno paraguayo ya sabía de los trabajos de exploración previos que la empresa de capital británico President Energy, con sede en Argentina, había llevado a cabo más allá del río Pilcomayo. Antes del anuncio, en Campo la Princesa, donde vive la comunidad indígena *Nivaclé*, "la petrolera inició actividades con cuatro topadoras y abrieron picadas durante cinco días, destruyeron la floresta, el manantial de agua, y hubo desaparición de animales" (ORTEGA, 2013, p. 68).

11 Entre sus metas destaca la introducción de unos objetivos propios para el sector de hidrocarburos "garantizar la provisión de hidrocarburos con responsabilidad social y ambiental, resguardar los derechos del consumidor final y promover la producción nacional de hidrocarburos" (Viceministerio de Minas y Energía, Política Energética en la República del Paraguay, 2016, p. 4).

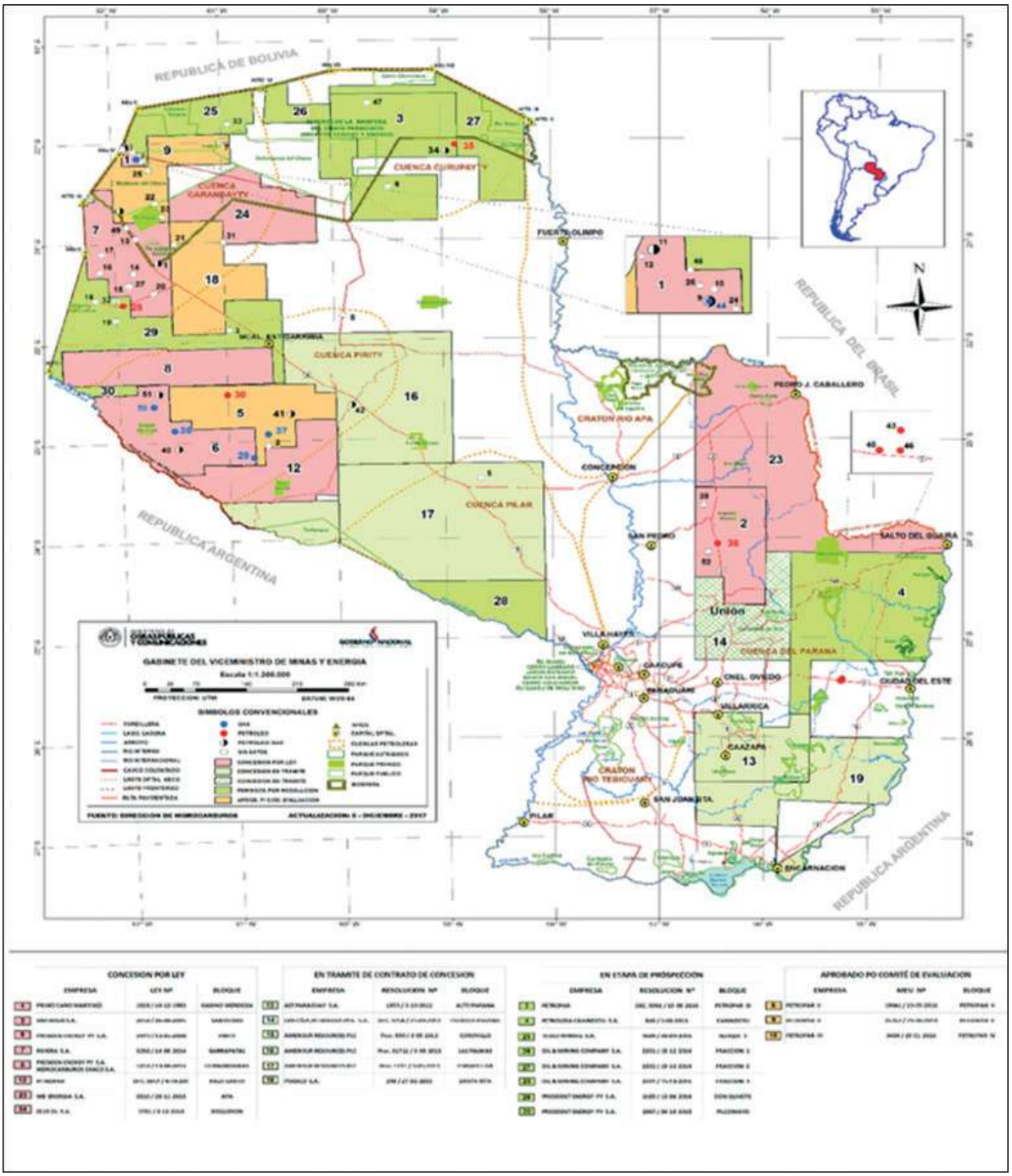
los nuevos extractivismos progresistas surgidos en Latinoamérica, a pesar de gobernar en Paraguay el Partido Colorado, de tendencia conservadora; cumple algunas de estas indicaciones hechas por Gudynas. Por lo que, esos gobiernos justificaban las tareas extractivas en el progreso social. Asimismo, el Gobierno señala el modo en el que lo va a hacer: a través de los organismos de integración regional, es decir, a través de planes como IIRSA-COSIPLAN, debido a las impresionantes necesidades de infraestructuras que supone la extracción de petróleo. Sin embargo, y a juzgar por el análisis de las concesiones y las nuevas concentraciones de tierra, falla la responsabilidad socio-ambiental por parte del Estado[12]. Se trata de una política energética enmarcada en un plan a largo plazo, cuyos objetivos se pretenden alcanzar antes de 2040. Y para ello, el plan de acción institucional ha perfilado las siguientes líneas estratégicas:

> reglamentación y regulación de precio de combustibles regulados, reglamento sobre calidad de combustibles líquidos y gaseosos, estructura legal que favorezca el desarrollo de hidrocarburos nacionales, plan estratégico de PETROPAR para su gestión empresarial orientada a resultados (VICEMINISTERIO DE MINAS Y ENERGÍA, 2016, p. 23).

Se ajusta más a una estrategia puramente capitalista que a una visión de estándares deseables al amparo de la RSE en el marco de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. El Gobierno paraguayo, actualmente presidido por otro colorado, Mario Abdo Benítez, es ejemplo de otros gobiernos que, curiosamente, tienen corte progresista en los que también se reactiva y potencia el peso de la petrolera nacional, es el caso de Brasil y de Argentina.

12 Esta construcción de infraestructuras delegada que empezó en 2018, recoge el testigo de la del siglo XIX, donde a falta de entes regionales eran las propias empresas las que construían las carreteras, puertos, líneas de ferrocarril, como hacía Carlos Casado del Alisal (DALLA-CORTE, 2007, p. 488).

Figura 1 – Catastro de hidrocarburos



FUENTE: Viceministerio de Minas y Energía del Paraguay (2018).

Las líneas amarillas discontinuas del gráfico se corresponden con las cuencas petrolíferas y, a su vez, con las zonas ocupadas por las comunidades indígenas como la *Guaraní* Ñandeva del Departamento de Boquerón, cuyo caso de abuso ya ha sido denunciado. En el Chaco, compartiendo territorio con las industrias extractivas hay

173 aldeas, según los datos del Censo Nacional de Población y Viviendas para Pueblos Indígenas 2012 de la Dirección General de Estadística, Encuestas y Censo[13].

A la vista de la distribución de pozos y comunidades conviene reflexionar entonces, al hilo de la desregulación y la asunción de RSE, sobre el concepto de buen gobierno, según explica Stoker:

> hace referencia a un conjunto de instituciones y agentes procedentes del gobierno, pero también de fuera de él, reconoce la pérdida de nitidez de los límites y las responsabilidades tocante a hacer frente a los problemas sociales y económicos, identifica la dependencia de poder que existe en las relaciones entre las instituciones que intervienen en la acción colectiva, se aplica a redes autónomas de agentes que se rigen a sí mismas reconoce la capacidad de conseguir que se hagan las cosas, que no se basa en el poder del gobierno para mandar o emplear su autoridad. Considera que el gobierno puede emplear técnicas e instrumentos nuevos para dirigir y guiar (STOKER, 1998, p. 3).

De las áreas silvestres protegidas de Paraguay conviene señalar la Reserva Natural del Norte del país, comprende los territorios de los departamentos de Boquerón y Alto Paraguay y está afectada por las concesiones de terreno para exploración y prospección petrolífera dentro de la Cuenca Carandaity. Esta reserva natural está reconocida por Decreto del Estado paraguayo y cuenta con el reconocimiento de la Unesco. Es también llamativa la Reserva para Parque Nacional Tinfunque cuya localización coincide con la Cuenca petrolífera Pirity, la mayor área del Chaco entregada en forma de concesiones a industrias transnacionales para la explotación de petróleo. Esa misma zona es el área de familias indígenas.

2.2 NORMATIVA PARAGUAYA Y JURISPRUDENCIA

La relación entre Estado y empresas transnacionales queda reflejada a partir del análisis del modelo de concesiones. En Paraguay se puede observar una aparente falta de participación activa de las comunidades indígenas en contra de lo establecido por su Carta Magna, "Se garantiza a los pueblos indígenas el derecho a participar en la vida económica, social, política y cultural del país, de acuerdo con sus usos consuetudinarios, esta Constitución y las Leyes nacionales" (Constitución del Paraguay, 1992, art. 65). Lo mismo ocurre con el medio ambiente[14].

13 La situación legal de estas comunidades es variada respecto a la posesión de los títulos de sus tierras. De todas, "357 comunidades censadas cuentan con tierra propia (72,4%), de las cuales 343 poseen el título a nombre de la comunidad". Aunque son más las que poseen personalidad jurídica, 425. Sin embargo aún hay 68 comunidades que no cuentan con el reconocimiento de sujetos de Derecho y, por lo tanto, es para estas comunidades mucho más complicado acceder a formalizar la titularidad de sus territorios. Respecto a ello, en la región Occidental, "totalizan 687.064 hectáreas de tierra titulada a nombre de las comunidades, de las cuales 489.875 hectáreas de monte (71%)" (Censo Población Indígena 2012). Esto significa que aún es necesario que las comunidades indígenas sean reconocidas como sujetos de Derecho para poder acceder al sistema que les habilita para ejércelo.

14 Los contratos establecidos por el Gobierno han variado mejorando la protección de estos yacimientos a favor del Estado paraguayo, pero a pesar de que en el modelo de concesión más reciente se haga referencia a la necesidad de que la concesionaria aporte un informe de impacto medioambiental (Ley 779/95 de Hidrocarburos, 1995, art. 76 De protección al medio ambiente) ajustándose a la normativa internacional, existen denuncias sobre la falta de cumplimiento legal. Asociaciones civiles, como la Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay (CODEHUPY) o Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL), que ejercen como representantes legales de las comunidades indígenas afectadas,

En el nuevo modelo de concesión se aprecia un ligero aumento del proteccionismo del Estado hacia estos yacimientos respecto a las empresas que operan en ellos, aunque no llega a nacionalizar la producción. Existe una cláusula en la que se establece que la concesionaria adquiere el compromiso de formar a funcionarios paraguayos. Esto sí representaría la aplicación de principios de RSE por parte del Estado, en el ámbito del desarrollo social, con la aplicación de estrategias nacionales positivas con incentivos empresariales (ELÓSEGUI ITXASO, 2010), pero no se hace mención a las plusvalías hacia los indígenas.

El cambio de los intereses del Estado se aprecia en la evolución de los contratos, como el suscrito a favor de la industria extractiva Paraguay Gan & Energy S.A. el 14 de diciembre de 2010[15] y el modelo tipo[16] propuesto a día de hoy. En este último se le otorga gran importancia a las garantías que ofrece la concesionaria y a los beneficios destinados al Estado. Sin embargo, a pesar de reconocer que la concesionaria debe cumplir con la ley internacional respecto a la población indígena, no se exige que se aporte documento alguno que así lo demuestre. Tampoco existe la figura del representante de estas comunidades, cuya participación y consentimiento sean reflejados a través de su firma. Por ello, es fácil que este término no llegue a producirse pues el control es mínimo en este aspecto, como denuncian asociaciones civiles que trabajan en la zona. De este modo se incumple con el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), sobre el derecho de la consulta previa.

Asimismo, la pertenencia de la tierra se reconoce al Estado, en su cláusula tercera respecto al "Uso del Suelo, Constitución de Servidumbre y Expropiación" , respecto a lo cual afirma que todo el proceso se regirá bajo lo establecido en el Título XIII Capítulo XIII de la Ley N° 779/95 "De Hidrocarburos". Si se acude a la ley, esta establece en su artículo 72 que "las concesiones de hidrocarburos, por referirse esencialmente a trabajos en el subsuelo, no afectarán los derechos del propietario del suelo". Sin embargo, queda sin determinar a quién se refiere como propietario.

En el artículo 73 determina que "cualquier daño que se causare al propietario u ocupante legal por causas derivadas del permiso o concesión, será indemnizado por el permisionario o concesionario". En el artículo 74 del mismo capítulo añade que:

> si para la constitución de servidumbre de ocupación temporal sobre inmuebles de propiedad privada, no se llegare a acuerdos entre el propietario del suelo y el concesionario, el Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones, a petición de éste último, tendrá la facultad de constituir administrativamente la servidumbre de ocupación solicitada, precisando su plazo, objeto, alcance y determinando la indemnización que debe abonar el concesionario al propietario (Ley 779/95 de Hidrocarburos, art. 74).

.

denuncian falta de cumplimiento de estos puntos y transparencia en el proceso (ROJAS VILLAGRA, 2014, p.7), y por ello han iniciado acciones legales para resarcir los daños causados a las comunidades, como es el caso del pueblo Guaraní Ñandeva.

15 Ley N°4222. Concesión Empresa Paraguay Gan & Energy S.A.

16 Contrato de Concesión de Hidrocarburos.

Y, por último, este capítulo termina con el artículo 75 en el que establece que:

> el concesionario podrá gestionar, por intermedio del Poder Ejecutivo ante el Congreso Nacional, la sanción de la Ley pertinente, para expropiar inmuebles de propiedad de particulares, en la medida necesaria para el completo desenvolvimiento de sus actividades y el pleno aprovechamiento de sus derechos (Ley 779/95 de Hidrocarburos, art.75).

Y aclara que, en este caso, sería concedida una indemnización al propietario en función de lo que establece el artículo 109 de la Constitución Nacional del Paraguay. Es decir, que el contrato, sólo se suscribe entre el Estado y la empresa concesionaria. Que la figura de propietario queda difusa. Si en un principio el articulado la usa para referirse a los ocupantes de los terrenos concedidos a la industria, en la práctica, ejerce de pleno derecho como propietario el Estado. Y no sólo eso. El Estado paraguayo facilita la actividad de la empresa extractiva hasta tal punto que, a pesar de solicitar justificación, se adelanta ante la posibilidad de que se ejecute una expropiación, facilitando tremendamente el camino a la concesionaria[17].

Además de las características de la Ley nº 779/95 de Hidrocarburos, existen más muestras de los intereses del Estado reflejados en normativa relativa a la tierra o beneficios fiscales. Según Gudynas:

> El neo-extractivismo va más allá de la propiedad de los recursos, sean estatales o no, ya que termina reproduciendo la estructura y reglas de funcionamiento de los procesos productivos capitalistas volcados en la competitividad, la eficacia, la maximización de la renta y la externalización de los impactos sociales y ambientales (GUDYNAS, 2012, p.132).

Respecto a la propiedad de la tierra de las comunidades indígenas existe normativa nacional e internacional que la protege. En primer lugar, la Constitución del Paraguay recoge:

> Los pueblos indígenas tienen derecho a la propiedad comunitaria de la tierra, en extensión y calidad suficientes para la conservación y el desarrollo de sus formas peculiares de vida. El Estado les proveerá gratuitamente de estas tierras, las cuales serán inembargables, indivisibles, intransferibles, imprescriptibles, no susceptibles de garantizar obligaciones contractuales ni de ser arrendadas; asimismo, estarán exentas de tributo. Se prohíbe la remoción o traslado de su hábitat sin el expreso consentimiento de los mismos" (Constitución del Paraguay, 1992, art. 64)[18].

Conviene recordar que los títulos de tierras deben inscribirse en el Instituto

17 Aunque sin la denuncia oral de las comunidades indígenas no se puede demostrar un posible incumplimiento del convenio 169 de la OIT (a excepción de algunos casos documentados de denuncia), sí se puede afirmar que el Estado prima los intereses económicos y de inversión sobre el bienestar de una parte de su población, concretamente la más vulnerable, los indígenas de las zonas de extracción. El mismo contrato establece que el idioma oficial es el español y que así deberán hacerse las comunicaciones. Por lo que, si no había quedado clara la intención sutil de dejar fuera a las comunidades indígenas, con este detalle que excluye el guaraní, queda patente la exclusión de un agente olvidado, el poblador de estos territorios, el indígena.

18 A pesar de ello, la ley Nº 779/95 de Hidrocarburos reconoce la posibilidad de expropiación, al igual que el art. 128 de la Constitución, donde se justifica este hecho en el interés social sobre el particular.

Nacional Indígena (INDI), pero, "en países como Paraguay, la tierra es uno de los bienes peor distribuidos y la estructura de su tenencia se traduce en uno de los más elevados índices de desigualdad social" (DOBRÉE, 2013, p.4). Esto ocurre porque históricamente ha sido el Estado el dueño de las mismas y las ha vendido y otorgado a través del Instituto de Desarrollo Rural de la Tierra (INDERT) y, en parte porque "la exigencia de que para poder ser titular del territorio de los pueblos indígenas se necesita tener personería jurídica, pero la misma no es una obligación ni mucho menos una costumbre según la idiosincrasia de los pueblos" (SOLEDAD DA COSTA, 2017, p. 79)[19].

Asimismo, Paraguay está llevando a cabo una intensa labor de captación de inversiones extranjeras directas (IED), "la legislación sobre inversiones resulta muy favorable para la afluencia de capital productivo foráneo, destacando la Ley 117/91 y la Ley de Maquila. La presencia de IED se distribuye entre EEUU (29%), Panamá (27%), Brasil (23%), Países Bajos (11%) y Argentina (10%) en datos de 2012 (OMAL, 2013). El régimen fiscal de Paraguay corresponde a un sistema de tributación territorial, lo cual significa que las empresas únicamente tributan por los ingresos obtenidos en el país, sin que se impute fiscalmente la renta obtenida en el exterior. Los dividendos distribuidos por sociedades residentes a sus socios igualmente residentes están exentos de tributación siempre que se cumplan determinados requisitos (ICEX, 2017). Esto fomenta la exportación de bienes comunes con poco valor añadido.

Es momento de analizar los casos paraguayos ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) pues guardan relación con el uso que el Estado hace de los territorios de las comunidades indígenas, como hace en la actualidad a través de las concesiones para prospección petrolífera. "Las sentencias de 2005 (Yakye Axa), 2006 (Sawhoyamaxa) y 2010 (Xákmok Kásek) son fuentes del derecho para los pueblos indígenas y obligaciones para los Estados, más allá del caso" (SOLEDAD DA COSTA, 2017, p. 79). Según el informe *Situación de los derechos a la tierra y al territorio de los pueblos indígenas del Paraguay*, elaborado por la Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay:

> Por tanto, cuando hablamos del marco jurídico, estamos hablando de la dimensión teórica que debe observar el Estado para organizar el poder público en función al cumplimiento de sus obligaciones, lo que importa, a su vez, la obligación de adoptar disposiciones de derecho interno (Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay, 2013, p. 9).

Actualmente los casos contenciosos en fase de Fondo, Reparación y Costas contra Paraguay son sólo 8. De ellos, sólo se corresponden con derechos de la tierra:

> Comunidad *Xákmok Kásek*, el 24 de agosto de 2010 la Corte Interamericana de Derechos Humanos declaró responsable internacionalmente al Estado del Paraguay por la falta de garantía del derecho de propiedad comunitaria, las garantías

19 Asimismo, Paraguay ha ratificado tratados internacionales como el Convenio 169 de la OIT Sobre Pueblos Indígenas y Tribales en países independientes, que reconoce la relación especial que tienen los indígenas con sus territorios, incorporado a la legislación nacional a través de la Ley Nº 234/93 y la Declaración de Derechos de los Pueblos Indígenas. Pero siguen produciéndose reclamaciones sobre el territorio del Chaco por falta de coordinación de datos entre instituciones y el hecho de que la tierra, a todos los efectos, sea del Estado hace que existan duplicidad de títulos de propiedad, títulos de dudosa validez y ausencia de los mismos (SOLEDAD DA COSTA, 2017).

> judiciales, la protección judicial, así como por la violación a los derechos a la vida, integridad personal, reconocimiento de la personalidad jurídica, los derechos del niño y por el incumplimiento del deber de no discriminar. Todo ello en perjuicio de los miembros de la Comunidad Indígena *Xákmok Kásek* (Corte IDH, 2010).

> Comunidad *Sawhoyamaxa*, la Comisión alegó que el Estado no ha garantizado el derecho de propiedad ancestral de la Comunidad *Sawhoyamaxa* y sus miembros, ya que desde 1991 se encontraría en tramitación su solicitud de reivindicación territorial, sin que se haya resuelto satisfactoriamente (Corte IDH, 2006).

> Comunidad *Yakye Axa*, del 17 de junio de 2005, los representantes de las víctimas reivindicaron que "el derecho de las comunidades indígenas a la propiedad colectiva de sus tierras se concreta", inter alia, "en la obligación del Estado de delimitar, demarcar y titular el territorio de las respectivas comunidades". La Corte, a su vez, reconoció la vinculación del "derecho a la propiedad comunitaria de los pueblos indígenas sobre sus territorios tradicionales y los recursos naturales ligados a su cultura" con el término "bienes" en el artículo 21 de la Convención (Corte IDH, 2005).

Con todo ello, y siguiendo los trabajos realizados por la doctora Nuria Belloso, es destacable la posibilidad de incorporar la figura del mediador que facilite acabar cuanto antes con la controversia generada, aunque para ello, es necesario que el Estado esté dispuesto a negociar. Se trata de una alternativa para agilizar los procesos y discernir los casos de necesidad de resolución inmediata. Conviene tener en cuenta que suelen ser denuncias que, aunque se efectúen en la actualidad, se basan en violaciones de derechos cometidas de forma continuada y, a veces, sistemática, cuyo origen se remonta años atrás. Conviene recuperar, entonces, el concepto de RSE que, según Garrido:

> nos remite a demandas de la sociedad, a la respuesta que los núcleos empresariales realizan y a las implicaciones sociales que conllevan sus acciones. Esta es la razón por la que se refiere a temas como los derechos humanos, medioambiente, derechos laborales y ética empresarial (GARRIDO, 2017, p.132).

Paraguay acaba de recibir a la delegación de observadores internacionales cuya misión era certificar el cumplimiento de las sentencias emitidas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos contra Paraguay. Un informe sin mucho detalle pero del que se desprende que aún no se han cumplido los fallos que la Corte emitió hace veinte años, sobre el cumplimiento de estas tres sentencias. El mismo informe de actividad 2017 de la Corte IDH reza:

> Como complemento a la información recibida durante las visitas, en la audiencia el Estado fundamentalmente expresó compromisos concretos respecto al cumplimiento de las medidas de reparación y los representantes de las víctimas expresaron sus solicitudes y observaciones al Corte Interamericana de Derechos Humanos (CORTE IDH, 2018).

3 LA RESPONSABILIDAD SOCIAL EMPRESARIAL Y LAS INDUSTRIAS EXTRACTIVAS DE HIDROCARBUROS EN EL CHACO

Según los datos del Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones, a través de su Viceministerio de Minas y Energía, actualmente, disfrutan de una concesión para

la ejecución de labores relacionadas con la extracción de crudo y gas las empresas ZEUS ÖL S.A (Ley 5761-16), MB Energía S.A. (Ley 5515-15), Rivera S.A. (Ley 5258-14), Hidrocarburos Chaco (Ley 5259-14), President Energy Paraguay S.A. (cedido por Decreto n. 4445/2015), Primo Cano Martínez (Ley 1028-83), Amerisur (Ley 2658-05) y por decreto otorgado a PETROPAR, cuya actividad cesó durante más de diez años y el gobierno paraguayo realizó un acuerdo con el francés en un intento por reactivarlo. Desde el primer análisis realizado a finales de 2017 hasta ahora se ha añadido una nueva concesión a favor de la empresa Compañía Petrolera Paraguaya S.A. (CPP S.A.) cuya concesión también se ha realizado con rango de ley (Ley 5960-18).

Lo interesante de estas concesiones es que, por la Ley de Hidrocarburos, todas ellas figuran con su domicilio social en Paraguay y cuentan con un representante con capacidad de firma que reside en el país.

Esto supone una dificultad añadida a la verdadera localización de la matriz de estas empresas y, por ende, a la atribución real de responsabilidades en caso de que fuera necesario y así como el control de los flujos de dinero y producto. A dónde van ambos y qué entidades se encargan de la fase de transformación, verdadera puesta en valor del crudo. Estas actividades de transformación son las que encarecen los productos derivados del petróleo y dónde se adquiere el mayor beneficio, algo de lo que los Estados como Paraguay, poseedores de pozos pequeños en el contexto mundial, suelen quedarse al margen.

Esto genera lo que autores como Martínez Alier (2008) denominan "conflicto ecológico distributivo desigual", ya que los daños medioambientales los padece el país poseedor de estos yacimientos mientras que los beneficios de la actividad salen fuera de su mercado en su mayoría. Sin embargo, la problemática va más allá. No sólo existe un verdadero entramado de empresas de corte transnacional, también se dan otros asuntos como un oligopolio en todas estas actividades relacionadas con el petróleo y que tiene en el centro de todo al Gobierno paraguayo, que otorga y firma estas concesiones y lo hace con rango de ley.

El tipo de concesión no es el único problema. Desde su independencia el Estado, más concretamente, desde la dependencia económica con la deuda contraída con bancos extranjeros tras la Guerra del Paraguay, los sucesivos gobiernos paraguayos han normalizado la entrega de tierras fiscales con excesiva facilidad. Conviene recordar la necesidad de recuperarse tras la devastación que produjo la guerra y cómo el Estado asumió como suyas las tierras del Chaco Boreal y las vendió a bajo precio. "Se enajenaron 25.000.000 hectáreas de los 30.000.000 que tenía el país en un periodo muy corto y a precios muy bajos, procesos donde no participaba la población campesina indígena" (FERREIRA, 2017, p. 48). Desde ese momento estas prácticas han sido habituales según indica Dalla-Corte:

> Impulsado este interés por los grupos económicos, una de las consecuencias más evidentes fue la entrega de tierra fiscal a propietarios particulares que en pocos años asumirían el control de las riquezas de la región, entre ellas la explotación de los quebrachales y la extracción de tanino (DALLA-CORTE, 2007, p.486).

Así comenzaba la explotación extractivista y, según muestran las concesiones actuales, así continúa. Este tipo de mecanismos no concuerdan con el nuevo orden de cosas en la esfera de los negocios y que parte de la RSE como "la respuesta que da un

agente moral a los efectos de sus acciones al promover el desarrollo humano de las comunidades con que interactúan" (GARRIDO, 2017, p. 130). Pero estas actuaciones no son aisladas, Garrido añade a continuación que es "extensible al desarrollo de las prácticas responsables de las Administraciones Públicas y en las organizaciones públicas y privadas".

Ni entonces, ni ahora se ha tenido en cuenta la presencia y voz de los grupos indígenas originarios más allá de las medidas de coacción y violencia directa tomadas para adquirir sus territorios. En muchos casos, los países firmantes no incorporan los principios del Derecho Internacional en su normativa interna y a las interpretaciones judiciales que ejecutan sus cortes. Es el caso de Paraguay y su actuación histórica hasta hoy respecto a su población indígena (RODRÍGUEZ GARAVITO, 2016).

Rodríguez Garavito, abogado especialista en derechos humanos (DDHH) y activista director de la organización De justicia, sobre la justicia global, considera que el campo de los derechos humanos se encuentra en un momento en el que se mueve en muy distintas direcciones y cree que esto ocurre por cuatro cambios estructurales importantes: el ascenso de nuevas potencias mundiales (BRICS) que para él suponen que el Norte Global ya no es el único que implementa estándares sobre DDHH; el repertorio de actores, estrategias jurídicas y políticas se expandió considerablemente; las tecnología de la información y la extrema degradación ambiental, la cual considera una amenaza absoluta para los DDHH.

En la actualidad, el Chaco se ve afectado por las actividades de las empresas transnacionales extractivas. Se trata de empresas cuya deslocalización, incluso, a pesar de nacionalizar las filiales en los países receptores; no merma la subordinación de las filiales a las órdenes de la matriz (GARRIDO, 2017, p.128). Esto es importante a la hora de determinar sobre qué agente recae la responsabilidad de la acción empresarial. Hasta ahora las empresas se regían por "los valores" en la toma de sus decisiones pues sólo eran considerados sujetos de Derecho el Estado y los individuos. Así las cosas, era apreciable el vacío de responsabilidad que se dejaba a las empresas respecto de sus actuaciones.

Hoy, la empresa es responsable jurídicamente, a través de la llamada Responsabilidad Social Empresarial (RSE). La profesora Garrido explica como las empresas transnacionales son "una modalidad empresarial que realiza actividades económicas en sectores muy distintos lo cual hace que sean dotadas de un amplio poder económico y político" (GARRIDO, 2017, p. 127). Esta puntualización ayuda a ilustrar la forma en la que se lleva a cabo la actividad transnacional de las petroleras en el Chaco.

ZEUS ÖL S.A. firma su concesión en calidad de representante Juan Enrique Rassmuss, la empresa MB Energía S.A. firma su concesión en calidad de presidente Marc Lionel Firmin quien también lo hace en la concesión de la empresa Rivera S.A. junto con Bernnard Francois Louis Verdu en calidad de vicepresidente de la compañía. Las concesiones de las compañías Hidrocarburos Chaco y President Energy Paraguay S.A. son firmadas en calidad de director-presidente por Ferdinand Wiens Boschman, quien en el caso de President figura como Fernando Wiens perteneciente a la compañía Pirity Hidrocarburos S.R.L, cuya concesión ha sido adquirida por la empresa Compañía Petrolera Paraguaya S.A. y cuyo representante legal es de nuevo Ferdinand Weins Boschman. El contrato de Amerisur lo firma Christopher Clark en calidad de

representante y la empresa Primo Cano Martínez la firma él mismo pero se trata de un contrato de diciembre de 1983.

Dentro del marco de las relaciones de comercio internacional y la RSE se ha definido la presencia de partes o entes interesados en estos procesos en la Teoría de los *Stakeholders*, aquí se pueden identificar a algunos de ellos, personalmente.

Viendo estos datos no parece que el sistema de concesiones del Estado paraguayo responda a los estándares deseables de transparencia en actividades tan delicadas para el medio ambiente y su población autóctona como es la explotación de yacimientos de petróleo y gas en sus territorios ancestrales. Ante esta situación conviene destacar dos cosas. Primero, que "la promoción y defensa de los derechos humanos dentro del ámbito empresarial descansa en la autorregulación y códigos de conducta voluntarios" (GARRIDO, 2017, p. 127). Y segundo, el papel del Estado y su responsabilidad.

Esta inquietud parece confirmarse al comprobar que Marc Lionel Firmin es, además, la misma persona que negoció con el Gobierno paraguayo la reactivación de la actividad de PETROPAR como presidente de la entonces compañía CIFAL Paraguay[20], empresa ruso-francesa. Y, a su vez, el responsable de la cámara de comercio francesa en Paraguay y presidente del Grupo Montecristo, además de haber ejercido de cónsul honorario de Francia en Paraguay.

Es el momento de señalar una cuestión acerca de la RSE. En la Unión Europea, es el Libro Verde el que recoge las directrices de los organismos de Gobernanza Mundial como OCDE, ONU y OIT (Paraguay ha ratificado todos). En este sentido Elósegui Itxaso dice:

> Un tercer aspecto notorio destacable en los documentos de la UE es el interés por las cuestiones internacionales, enfocadas desde la perspectiva de Cooperación al desarrollo en los países terceros en los que trabajan las empresas europeas. Los Estados miembros de la UE, y la UE como institución, se sienten obligados éticamente y en justicia en relación con el desarrollo de los países que han sido antiguas colonias (ELÓSEGUI ITXASO, 2010, p. 13).

Atendiendo al análisis de María Elósegui Itxaso sobre la Responsabilidad Social Corporativa (RSC), predecesora de la RSE, en la UE; cabe destacar que las empresas ubicadas en el Chaco pertenecen a capitales europeos y americanos en su mayoría, aunque se da también presencia nacional y latinoamericana. Así las cosas, las concesiones para la prospección y explotación de hidrocarburos en el Chaco no respetan lo que en sus países de origen les son exigibles a estas empresas. Un reclamo que nace, en principio, de las demandas sociales basadas en el respeto a unos estándares mínimos de derechos humanos y ambientales. Por lo tanto, los representantes en la firma de estos contratos de concesión, de origen europeo, también están pasando por alto estas directrices de ética empresarial.

A ello se une una forma de actuar del Estado paraguayo que no hace más que favorecer los intereses de las empresas de capital extranjero en el país y fomentar el enriquecimiento de unos pocos, puesto que las limitaciones en la extensión máxima de terreno por concesión, son toreadas a través de la firma de los convenios

20 Puede obtenerse más información en el Viceministerio de Minas y Energía del Paraguay, "Reactivación de la compañía petrolera paraguaya PETROPAR".

por medio de representantes de terceros para, posteriormente, reunir las hectáreas concedidas a través de la negociación o compra por parte de compañías más grandes como President Energy a otras más pequeñas como se ha indicado. Un sistema de concentración de la tierra que recuerda al utilizado por Carlos Casado del Alisal en el siglo XIX, quien se sirvió de una decena de prestanombres para hacerse con las concesiones del Chaco. Una extensión que superaba el límite máximo legal. "El empresario transnacional no desaparece, sino que reaparece bajo otros modelos de asociación, tales como la migración a contratos por servicios en el sector petrolero o "*joint-ventures*" para la comercialización (tal como sucede, por ejemplo, en Bolivia) (GUDYNAS, 2012, p. 132).

Alejandro Teitelbaum recoge la definición de empresa transnacional que la Corte Suprema Argentina realizó en 1973, una definición muy reveladora para lo que se está exponiendo. La Corte estableció que:

> cuando el status jurídico de la filial hace aparecer a ésta como una entidad independiente es preciso "levantar el velo" de la ficción jurídica y establecer la realidad económica, de modo que la sociedad matriz no pueda eludir sus responsabilidades. Es decir, que la sociedad transnacional, aunque tenga la apariencia jurídica de una pluralidad de sociedades, constituye, en lo esencial, una unidad económica con un centro único con poder de decisión (OMAL/TEITELBAUM, 2017).

Ante esta abrumadora realidad, parece impensable hablar de implantación de medidas que intenten fomentar la justicia y un vínculo ético con la sociedad y el entorno en que se desenvuelven estas empresas como supone la asunción de la RSE.

Enmarcada dentro de las políticas sociales de la Unión Europea y como uno de los vehículos para ejercer una actividad empresarial más sostenible, entre otras cosas, supone la aceptación por parte de las empresas de un compromiso con el desarrollo local, actividades al amparo de los derechos humanos (de aplicación en este caso de los Derechos de los Pueblos Indígenas) y la contratación pública socialmente responsable (Comisión Europea sobre Responsabilidad social de las empresas). Conviene destacar que, igual que se puede hacer una valoración negativa acerca del sistema de concesiones paraguayo también se puede hacer la lectura de responsabilidad a estas empresas cuyo capital proviene principalmente de Francia, Rusia, Gran Bretaña y EEUU. Todos ellos, países que han ratificado la Declaración Universal de Derechos Humanos y forman parte de los que han firmado los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

El tan ansiado desarrollo sostenible con sus políticas de respeto al medio ambiente queda muy lejos mirando de cerca la actividad de estas industrias en Paraguay. Ya que para que de verdad haya un compromiso y, se asuma esta RSE, debe existir una voluntad. Las instituciones públicas no pueden permanecer al margen de estos fenómenos, incorporando un marco que sirva para promover y facilitar la RSE a la hora de elaborar medidas concretas, aplicarlas o verificarlas (BAZ TEJEDOR, 2007, p. 328). Asimismo, destaca que este concepto está estrechamente vinculado a la idea de Desarrollo Sostenible, una vez más, supone un compromiso y una voluntad de respetarlo y, de momento, no parece que lo haya en Paraguay.

3.1. LA RSE FRENTE AL EXTRACTIVISMO Y LAS COMUNIDADES INDÍGENAS

Según Dávalos, existen una serie de falacias en torno al discurso extractivista. Así, el autor recoge los pensamientos de varios autores y explica que:

> El fenómeno del extractivismo significa mucho más que la simple extracción de recursos naturales, implica dinámicas territoriales, valorización mercantil de recursos intangibles, derechos de propiedad sobre recursos territoriales en mercados altamente integrados sobre todo mercados financieros, dinámicas de política demográfica y de control poblacional como por ejemplo las Transferencias Monetarias Condicionadas, relaciones geopolíticas que establecen nuevas formas de integración regional tanto a nivel político cuanto a nivel de infraestructura, que procesan nuevas formas de hegemonía mundial, procesos de desposesión territorial y judicialización social, control territorial por vías paramilitares (DÁVALOS, 2013, p. 2).

A lo largo de todo este capítulo se está presentando la situación en el Chaco desde una perspectiva de RSE, como "el ideal", enfrentada a los agentes: Estado y empresas. Pero también es pertinente valorar algunas cuestiones frente al extractivismo y su efectividad frente a las comunidades indígenas. La aplicación de la RSE en lo relacionado con el medio ambiente supondría la práctica de una serie de medidas que, en palabras de Atehortúa Hurtado:

> a través de la promoción interna y externa de una cultura de prevención de la contaminación y uso racional de los recursos naturales. Putterman se refiere específicamente al uso controlado de materiales, energía, agua, biodiversidad y a la reducción de las emisiones, efluentes y desperdicios (ATEHORTÚA HURTADO, 2008, p. 131).

Aquí surge el primer problema, pues extractivismo y desarrollo sostenible son dos conceptos enfrentados y, por tanto, será muy improbable alcanzar estándares de RSE en el ejercicio de las tareas extractivas.

En segundo lugar surge otro dilema respecto a la aplicación de RSE y las comunidades indígenas que viven el Chaco y de qué manera la aplicación de RSE puede influirles, como matiza Elósegui Itxaso:

> Las cuestiones de acción organizacional van tomando importancia en los dos lados del Atlántico como "ética de las organizaciones" o "ética empresarial", pero Estados Unidos va por delante en el debate y en la construcción de teorías elaboradas como la de los *stakeholders*. En Europa se está prácticamente empezando. Ya hemos visto que el Libro Verde entra de lleno y que apoya en esa teoría su estrategia de RSC (ELÓSEGUI ITXASO, 2010, p. 15).

Teniendo esto en cuenta conviene definir el enfoque del término *stakeholders*, "estima que los intereses de una empresa comprenden a los accionistas y al grupo afectado por sus decisiones y acciones" (GARRIDO, 2017, p. 146). En este grupo de "afectados por sus acciones" deberían figurar el medioambiente y las familias indígenas. Garrido explica que:

> Los grupos de interés son los grupos sin los cuales la organización podría dejar de existir, o bien aquellos grupos sociales e individuos afectados por la existencia y acción de la empresa, que poseen un interés legítimo, directo o indirecto por

> su marcha, influyendo a la par en la consecución de los objetivos marcados y su supervivencia (GARRIDO, 2017, p. 147).

A la vista de estas consideraciones y tras lo expuesto sobre la falta de consulta previa a los pueblos indígenas para ocupar su territorio, la falta de documentación registrada acreditativa de impacto medioambiental, la carencia de presencia de representantes indígenas en los contratos de concesión y la falta de títulos de propiedad, en algunos casos, incluso con el incumplimiento de sentencias firmes de la Corte Interamericana de Derechos Humanos; surgen dos reflexiones.

La primera, que las comunidades indígenas y el medioambiente, a pesar de ser Sujetos de Derecho, no ejercen como afectados por las acciones de las empresas extractivas, a pesar de su interés legítimo y directo. La segunda, que esta falta de condición de afectado legitimado a ojos de Estado y empresa, los excluye del modelo de los *stakeholders* pues no tienen capacidad para influir en la consecución de los objetivos. Una posible solución pasaría por la puesta en práctica de un modelo de buen gobierno corporativo, más allá de los intereses de los accionistas y proveedores, se asume el bienestar de todos los interesados como un fin, y no como un medio para aumentar el beneficio privado de los accionistas, la empresa se identifica con el modelo pluralista o *stakeholder* (LIZCANO, 2006, p.25).

El modelo extractivista es el claro ejemplo de cómo la globalización deja fuera a los grupos más vulnerables, en este caso: las comunidades indígenas. Algunas de ellas presentan más resiliencia que otras, especialmente las más cercanas a áreas urbanas, pero no es el caso del Chaco.

En la cosmovisión indígena no caben ideas individualistas ni se concibe el beneficio económico como tal, ni el consumismo. Son grupos étnicos estrechamente vinculados a la tierra con la que mantienen un equilibrio vital recogido en el concepto *sumakkawsay*, por lo que difícilmente, aun cumpliendo con los estándares esperados de RSE por parte de las industrias instaladas en el Chaco; consigan aportar a la sociedad lo que esta espera de ellas. Muchos de estos grupos no necesitan carreteras, ni presas, lo que esperan es precisamente que no se modifique el territorio porque se destruye el ecosistema, ni que se les convierta en obreros, porque dejarían de ser cazadores.

Ante este problema, con difícil solución, el último informe realizado por el anterior Relator Especial ante el Consejo de Derechos Humanos de la ONU, James Anaya, realizado en el año 2013, centra su estudio en los Derechos de los Pueblos Indígenas ante la actuación de los Estados y las actividades de las industrias extractivas. Intenta plantear una especie de acomodo razonable para estas comunidades afectadas después de reunirse con representantes de pueblos indígenas, Estados y empresas interesadas. Reconoce la situación de vulnerabilidad en la que se encuentran los pueblos indígenas con el avance implacable de la extracción, especialmente bajo las condiciones que se dan en la actualidad. Hay casos en los que la extracción es incompatible con las aspiraciones de los pueblos indígenas y que, en muchos casos, a estos pueblos se les impide acceder a su tierra, algo fundamental para su supervivencia, en sus palabras:

> *On the other hand, there are certainly cases in which resource extraction is simply incompatible with indigenous people's own aspirations and priorities for development, or may impede their access to lands and natural resources critical to their physical well-being and the integrity of their cultures and livelihoods* (UNSR/ANAYA, 2013).

Asimismo, asegura que los avances tecnológicos han facilitado una disminución del impacto ambiental. En un informe previo realizado por Anaya siendo relator, explica las características del modelo de extracción predominante por el que el negocio se lleva a cabo por empresas extranjeras con el respaldo del Estado que les permite instalarse y donde las ganancias derivadas de la actividad suelen ir en su mayor medida a estas mismas empresas (UNSR/ANAYA, 2012) . El agente al margen aquí son los pueblos indígenas que viven en esas tierras. Es importante recordar que la responsabilidad de garantizar efectivamente los derechos no recae sólo en los Estados, y, por tanto los intereses de las empresas deben ajustarse al menos en lo relativo al impacto de sus actividades sobre los derechos humanos (ASÚNSOLO MORALES, 2015, p. 99).

Para paliar esta falta de participación el Relator Especial propone la incorporación activa de estos pueblos a la actividad extractiva después de observar en muchos de ellos su interés por participar. Y ofrece, como alternativa al sistema de negocio actual, que sean empresas o alguna forma de colectividad integrada por indígenas las que lleven a cabo estas tareas extractivas. Sin embargo, Anaya se deja fuera estas cuestiones: supone un modelo en el que sólo participarían aquellos pueblos indígenas que hayan manifestado de forma expresa sus ganas de organizar esta industria (suponiendo el consentimiento de sus Estados) en sus tierras sin tener en cuenta quienes no quieren y se ven obligados. En segundo lugar, deja fuera de una posible solución a los pueblos indígenas en aislamiento voluntario. Un acomodo efectivo "requiere una visión positiva de las libertades, entre ellas del derecho a la propia identidad, forjada por variados elementos, como las convicciones filosóficas y religiosas, enfocando esa diversidad como una riqueza y no como un problema" (ELÓSEGUI ITXASO, 2014, p. 74).

CONSIDERACIONES FINALES

La globalización está impulsando un nuevo proceso de desregulación en pro de las normas neoliberales que se están aplicando en Paraguay. El Partido Colorado ha asumido el rol de algunos Gobiernos progresistas de la zona en el ámbito extractivista, para sacar rendimiento económico, especialmente de la industria de hidrocarburos. Fomenta políticas de atracción de inversión extranjera directa y facilita la obtención de tierras para la prospección y extracción de petróleo y gas en el Chaco. Ha modificado su Ley de Hidrocarburos pero sigue sin introducir a las comunidades indígenas en los contratos de concesión. Facilita la expropiación de terrenos y dificulta la obtención de títulos de propiedad a los pobladores originarios del Chaco. El Estado ejerce como dueño de la tierra, la gestiona a través del INDERT y se beneficia con su venta. Reproduce, entonces, las prácticas establecidas tras la Guerra del Paraguay, con el inicio de extranjerización de la tierra a través de su venta a bajo precio, para la industria extractiva. Por lo que se aprecia falta de responsabilidad y compromiso social por parte del Estado. Asimismo, no ejerce grandes controles sobre los estudios de impacto ambiental presentados por las concesionarias, que tampoco son publicados. Por tanto, los cambios introducidos en la Ley 779/95 de Hidrocarburos están orientados a la participación del Estado en la gestión y control de los yacimientos al tiempo que incentiva la participación de empresas extranjeras.

Las empresas transnacionales de capital europeo o norteamericano, principalmente, ven en Paraguay una oportunidad de negocio. Aprovechan la extracción para la exportación y casi no pagan impuestos por ello. Juegan a un doble papel pues en sus países de origen se les exige una ética en los negocios bajo la RSE; sin embargo, el Estado paraguayo no fomenta una actitud moral en los negocios ni un compromiso social y las corporaciones extranjeras se aprovechan de ello usando métodos, muchas veces, de hace dos siglos. Como el uso de "representantes" en la firma de contratos y la acumulación de tierras con la compra posterior de las concesiones hechas a empresas más pequeñas. De este modo, estas empresas transnacionales contribuyen al desequilibrio que genera la exportación de un bien común con bajo valor añadido, lo que genera un intercambio desigual por el que Paraguay sufre los llamados "fallos del mercado", de gran coste ecológico, mientras que el beneficio económico es repercutido en bajos costes de producción de las empresas y países que adquieren estos bienes.

Existen dificultades en la aplicación de la RSE en un marco extractivista donde residen comunidades indígenas. Por un lado, la definición de extractivismo no permite la asunción de moral respecto al medio ambiente. Es totalmente contrario a un desarrollo sostenible, por la mera razón de que ya no se estaría hablando de extractivismo. Por otro lado, no se puede ofrecer una ética o moral más allá de la ley, conforme a lo que la sociedad espera en sociedades multiculturales. Las expectativas de una comunidad indígena difieren mucho del resto de la sociedad. Esa cosmovisión reúne al hombre y la tierra en un mismo ser. Es, por tanto, impensable, que el ejercicio de la RSE en términos neoliberales pueda satisfacer las demandas de esa sociedad.

De aplicar la Teoría de los *Stakeholders* ni el medio ambiente ni las comunidades indígenas serían reconocidos como entes interesados con capacidad para influir en las decisiones de una empresa. Así pues, ambos, quedan fuera de la protección internacional moral que supone la RSE. Esto es fruto de un reparto de responsabilidades entre las empresas transnacionales y el propio Estado paraguayo que no vela por los intereses del conjunto de su población. Parte del medio ambiente y cuestiones relacionadas con derechos humanos están "regulados" principalmente por principios y directrices bajo el primado del *softlaw*. Son muchas las cuestiones que conviene tener en cuenta sobre si de verdad esta forma de regular funciona pero quizá convenga reflexionar sobre por qué son precisamente estos dos grupos de derechos tan sensibles los que más se ven afectados por este proceso mundial de desregulación.

Como ejemplo basta ver con qué impunidad Paraguay no lleva a la práctica el Convenio 169 de la OIT, obvia los Objetivos de Desarrollo Sostenible y desatiende las sentencias de la Corte IDH, que, por otro lado, se ha comprometido a respetar. Ello es posible, en parte, porque el control del cumplimiento con los métodos *soft*, como el informe de los observadores internacionales, no genera en el Estado un grado de vinculatoriedad suficiente o de exigencia. Por tanto, queda en manos del Estado decidir si respetan las directrices o no las respeta.

REFERENCIAS

ÁNGEL CABO, N. La discusión en torno a las soluciones del softlaw en materia de responsabilidad social empresarial. **Revista de Derecho Privado**, (40), 3-37, 2006.

ANGUITA OYARZÚN, C. El rol del derecho en la responsabilidad social de la empresa. **Arsboni et aequi**, vol. 8, (1), 215-233, 2017.

ASÚNSOLO-MORALES, C.R. Los derechos humanos como límites al poder público y privado: otra vía de fundamentación. **Dixi**, vol. 17, (22), p. 95-106, 2015.

ATEHORTÚA HURTADO, F. A.Responsabilidad Social Empresarial: entre la ética discursiva y la racionalidad técnica. **Revista EAN**, (62), p. 125-140, 2008.

BAZ TEJEDOR, J. A. Empresa Socialmente Responsable y Derechos Fundamentales Laborales. **Criterio Jurídico**, vol. 7, 323-352, 2007.

BELLOSO MARTÍN, N. Algunos efectos perversos de la globalización: las empresas transnacionales y el deber de respeto de los estándares mínimos internacionales de derechos humanos. **Cuadernos Electrónicos de Filosofía del Derecho**, (28), p. 1-35, 2013.

DALLA-CORTE CABALLERO, G. Redes y organizaciones sociales en el proceso de ocupación del Gran Chaco. **Revista de Indias**, vol. LXVII, (240), p. 485-520, 2007.

DÁVALOS, P. No podemos ser mendigos sentados en un saco de oro: Las falacias del discurso extractivista. En J. Cuvi, D. Machado, A. Oviedo, N. Sierra (Coords.), **El correísmo al desnudo**, p. 190-215. Quito: Arcoiris Producción Gráfica, 2013.

DOBRÉE, P. El derecho a la tierra. Perspectivas para el análisis. En P. Dobrée (Coord.), **La tierra en el Paraguay**: de la desigualdad al ejercicio de los derechos, p. 1-13. Asunción: Programa Democratización y Construcción de la Paz ICCO, 2013.

ELÓSEGUI ITXASO, M. El concepto jurisprudencial de acomodamiento razonable: el Tribunal Supremo de Canadá y el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ante la gestión de la diversidad cultural y religiosa en el espacio público. **Anuario de filosofía del derecho**, (30), p. 69-96, 2014.

ELÓSEGUI ITXASO, M. El libro verde de la RSC de la Comisión Europea y la teoría de los *stakeholders* desde la perspectiva de género. **Cuadernos Electrónicos de Filosofía del Derecho**, (21), 1-38, 2010.

GARRIDO GÓMEZ, I. **El softlaw como fuente del derecho extranacional**. Madrid: Dykinson, S.L., 2017.

GUDYNAS, E. Conflictos y extractivismos: Conceptos, contenidos y dinámicas. **Decursos. Revista en Ciencias Sociales**, Año XV, (27-28), p. 79-116, 2013.

GUDYNAS, E. Diez tesis urgentes sobre el nuevo extractivismo. **Extractivismo, política y sociedad**, vol. 187, 2009.

GUDYNAS, E. El nuevo extractivismo progresista en América del Sur tesis sobre un viejo problema bajo nuevas expresiones. **En Colonialismos del siglo XIX**. Vol. 21, p. 75-92, 2011.

GUDYNAS, E. Estado compensador de nuevos extractivismos. Las ambivalencias del progresismo sudamericano. **Nueva Sociedad**, (237), 2012.

LIZCANO, J.L. Buen gobierno y responsabilidad social. **Partida doble**, vol.182, p. 20-35, 2006.

MARTÍN-CABELLO, A. Sobre los orígenes del proceso de globalización. **Methaodos. Revista de ciencias sociales,** vol. 1, (1), p. 7-20, 2013.

MARTÍNEZ ALIER, J. Conflictos ecológicos y justicia ambiental. **Papeles**, (103), p. 11-27, 2008.

MARTÍNEZ ALIER, J.; WALTER, M. Metabolismo social y conflictos extractivos. En B. Hogenboom, M. Baud. F. de Castro (Editores). **Gobernanza ambiental en América Latina**, p. 73-104. Buenos Aires: CLACSO, 2015.

MERELES DUARTE, W. M.; GONZÁLEZ CANTERO, M. A. Definición de la Matriz Energética de la República del Paraguay. **Revista Científica Politécnica FPUNE Scientific**, vol.3, (3), 51-56, 2014.

MORENO RODRÍGUEZ, J. A. El debate sobre el derecho no estatal y la lexmercatoria. **Revista de Derecho Forseti**, vol. 1, p. 74-97, 2014.

ORTEGA, G. **Extractivismo en el Chaco paraguayo**: Un estudio exploratorio. Asunción: BASE Investigaciones Sociales, 2013.

RODRÍGUEZ GARAVITO, C. **Extractivismo versus derechos humanos:** crónicas de los nuevos campos minados en el Sur Global.Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores, 2016.

ROJAS VILLAGRA, L. **La tierra en disputa:** Extractivismo, exclusión y resistencia. Asunción: BASE IS, 2014.

SOLEDAD DA COSTA, N. *Conflictos por la regulación de la propiedad de la tierra en Paraguay*. Tesis doctoral. Pontificia Universidad Católica de Chile, 2017.

STOKER, G. El buen gobierno como teoría: cinco propuestas. **Revista Internacional de Ciencias Sociales**, vol. 155, p. 3-35, 1998.

INFORMES OFICIALES

Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay. Situación de los derechos a la tierra y al territorio de los pueblos indígenas en el Paraguay (s.f.). Recuperado el 21 de agosto de 2018 de: http://www.tierraviva.org.py/wp-content/uploads/2015/02/Situaci%C3%B3n-de-los-derechos-a-la-tierra-y-al-territorio-de-los-pueblos-ind%C3%ADgenas-en-el-Paraguay-11.pdf.

Corte IDH. Informe actividad 2017 (s.f.). Recuperado el 31 de agosto de 2018 de http://www.corteidh.or.cr/informe-anual.html.

Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos. Censo de comunidades de los pueblos indígenas. Resultados finales 2012 (s.f.). Recuperado el 12 de mayo de 2018 dehttp://www.dgeec.gov.py/Publicaciones/Biblioteca/triptico%20comunitario/Triptico%20censo%20comunitario_Castellano.pdf.

IEEE/García Tasich (s.f.).Recursos naturales estratégicos. Recuperado el 2 de julio de 2018 dehttp://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2017/DIEEEO38-2017_Recursos_Naturales_Estrategicos_SaraGarciaTasich.pdf.

IEEE/Tapia Ramírez, Isidoro (s.f.). La política energética de los EE.UU. y sus implicaciones geoestratégicas. Recuperado el 4 de julio de 2018 de http://www.ieee.es/Galerias/fichero/cuadernos/Energia_Geoestrategia_2017.pdf

OMAL/Teitelbaum, Alejandro (s.f.). Empresa transnacional. Recuperado el 29 de noviembre de 2017 dehttp://omal.info/spip.php?article4802.

ONU/ Anaya (s.f.), Report of theSpecialRapporteurontheRights of IndigenousPeoples: Extractive Industries and IndigenousPeople, UN Doc, A/HRC/24/41. Recuperado el 30 de enero de 2018 dehttp://unsr.jamesanaya.org/docs/annual/2013-hrc-annual-report-en.pdf.

NORMATIVA Y JURISPRUDENCIA

Anexo Decreto Nº6092/2016 de la Política Energética dela República del Paraguay. Asunción: Congreso de la Nación Paraguaya, 2016.

Constitución del Paraguay. Asunción: Asamblea Nacional del Paraguay, 1992.

- CAPÍTULO V. De los Pueblos Indígenas.

- Art. 116 de Los latifundios improductivos.

- Art. 128 de La primacía del interés general y del deber de colaborar.

Corte IDH. Casos de las Comunidades Indígenas Yakye Axa, Sawhoyamaxa y XákmokKásek Vs. Paraguay. Supervisión de Cumplimiento de Sentencia. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 30 de agosto de 2017.

Corte IDH. Caso Comunidad Indígena XákmokKásek Vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de agosto de 2010. Serie C No. 214.

Corte IDH. Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaxa Vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de marzo de 2006. Serie C No. 146.

Corte IDH. Caso Comunidad Indígena Yakye Axa Vs. Paraguay. Fondo Reparaciones y Costas. Sentencia de 17 de junio de 2005. Serie C No. 125.

Ley 60/90 del Régimen de Incentivos Fiscales para la inversión de capital de origen nacional y extranjero.

Ley 117/91 de Inversiones. Asunción: Congreso de la Nación Paraguaya, 1991.

Ley 779/95 de Hidrocarburos. Asunción: Congreso de la Nación Paraguaya, 1995.

Ley 1064/97 del Régimen de Maquila. Asunción: Congreso de la Nación Paraguaya, 1997.

Ley 5259/04 Concesión Hidrocarburos Chaco. Asunción: Congreso de la Nación Paraguaya, 2004.

Ley 2658/05 Concesión Amerisur. Asunción: Congreso de la Nación Paraguaya, 2007.

Ley 3479/07 Concesión Pirity Hidrocarburos SRL (Adquirida por PresidentEngergy). Asunción: Congreso de la Nación Paraguaya, 2007.

Ley 5258/14 Concesión Concesión Empresa Rivera S.A. Asunción: Congreso de la Nación Paraguaya, 2014.

Ley 5515/15 Concesión MB Energía S.A. Asunción: Congreso de la Nación Paraguaya, 2015.

Ley 5761/16 Concesión ZEUS ÖL S.A. Asunción: Congreso de la Nación Paraguaya, 2016.

Revista Videre, Dourados, MS, v.11, n.21, jan./jun. 2019 – ISSN 2177-7837

 doi: 10.30612/videre.v11i21.9580

Artigo recebido em: 17/03/2019. Aprovado em: 22/05/2019.

PARA ALÉM DAS FRONTEIRAS: CIDADANIA TRANSNACIONAL

PARA ALLÁ DE LAS FRONTERAS: CIUDADANÍA TRANSNACIONAL

Elaine Dupas[1]

Leonardo Chaves de Carvalho[2]

Luciani Coimbra de Carvalho[3]

RESUMO: A intensificação e o aumento dos deslocamentos humanos além das fronteiras nacionais compeliu os Estados a lidar com a necessidade do acolhimento e da integração dos indivíduos que cruzam as fronteiras. No contexto da transnacionalidade, a possibilidade de concessão do status de cidadão a estes indivíduos transnacionais ganha papel de destaque nas questões atuais que merecem ser debatidas por toda a comunidade internacional, uma vez que a cidadania e a proteção dos direitos humanos possuem pontos de convergência. Este artigo é parte da dissertação de mestrado intitulada "Cidadania transnacional: para além da nacionalidade" desenvolvida na Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (2018) e demonstra que a cidadania transnacional é uma realidade presente na comunidade internacional contemporânea e que tal fato social vai além das fronteiras. São apresentadas categorias de direitos que deveriam ser garantidas a todos os indivíduos para ser considerados "cidadãos plenos". Ademais, é feita a dissociação dos conceitos de cidadania e nacionalidade. É utilizado o Estatuto da Cidadania do Mercosul para demonstrar que ações estão sendo efetivadas em busca da cidadania transnacional. Trata-se de pesquisa qualitativa, de cunho exploratório, pautada em análise bibliográfica.

PALAVRAS-CHAVE: Deslocamentos humanos. Transnacionalidade. Cidadania. Cidadão transnacional. Direitos Humanos.

RESUMEN: La intensificación y el aumento de los desplazamientos humanos más allá de las fronteras nacionales ha obligado a los Estados a hacer frente a la necesidad de la acogida y la integración de las personas que cruzan las fronteras. En el contexto de la transnacionalidad, la posibilidad de conceder el status de ciudadano a estos individuos transnacionales gana un papel destacado en las cuestiones actuales que merecen ser debatidas por toda la comunidad internacional, una vez que la ciudadanía

1 Doutorando em Direito do Estado no Dinter na Universidade Estadual de São Paulo (USP) e Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS). Mestra em Fronteiras e Direitos Humanos pela Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD). Bacharel em Direito pela Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS). Graduanda em Ciências Sociais na UFMS. Advogada. elaine.dupas@gmail.com

2 Mestre em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (FADIR/UFMS).Bacharel em Direito pela FADIR/UFMS. Servidor técnico-administrativo da UFMS/Câmpus de Paranaíba. leonardo.chaves@ufms.br

3 Professora Adjunta da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul no curso de graduação e no mestrado em Direito. Mestre e Doutora em Direito do Estado pela PUC/SP. lucianicoimbra@hotmail.com

y la protección de los derechos humanos poseen puntos de convergencia. Este artículo es parte de la disertación de maestría titulada "Ciudadanía transnacional: más allá de la nacionalidad" desarrollada en la Universidad Federal de Mato Grosso do Sul (2018) y demuestra que la ciudadanía transnacional es una realidad presente en la comunidad internacional contemporánea y que tal hecho social va además de las fronteras. Se presentan categorías de derechos que deberían garantizarse a todos los individuos para ser considerados "ciudadanos plenos". Además, se hace la disociación de los conceptos de ciudadanía y nacionalidad. Se utiliza el Estatuto de la Ciudadanía del Mercosur para demostrar qué acciones se están realizando en busca de la ciudadanía transnacional. La investigación es bibliográfica, con final exploratorio y descriptivo, hecha bajo el método deductivo.

Palavras clave: Desplazamientos humanos. Transnacionalidad. Ciudadanía. Ciudadano transnacional. Derechos humanos.

INTRODUÇÃO

A cidadania transnacional é a cidadania que não observa fronteiras e Estados específicos. É a cidadania que se baseia nos direitos humanos e na garantia de proteção da dignidade humana, não importando qual território o indivíduo escolheu para viver. É a cidadania que não vê critérios sanguíneos ou geográficos, mas sim humanos. É a cidadania dissociada da nacionalidade. É a cidadania que o Estado deve conceder ao indivíduo quando este adentra em seu território, cidadania esta conexa a direitos básicos, como civis, sociais, econômicos e culturais.

O Estado era o único protagonista das relações que se davam além das fronteiras. Porém, devido à mitigação da soberania estatal absolutista, a interdependência dos Estados por conta do processo globalizatório e a internacionalização dos direitos humanos, foram elevados à categoria de sujeitos de direitos internacionalmente: as organizações internacionais e o indivíduo.

O indivíduo transnacional que se desloca entre as fronteiras dos Estados agora é reconhecidamente um sujeito de direito internacional, amparado por um arcabouço jurídico internacional e regional de proteção dos direitos humanos, resultante de um processo de internacionalização destes direitos, como, a Lei de Migração, lei n. 13.445, de 24 de maio de 2017. Como consequência deste novo enquadramento do indivíduo na comunidade global, a cidadania e os direitos humanos são temas que merecem ser colocados em destaque na seara jurídica e acadêmica, afinal os Estados devem estar preparados para receber e integrar socialmente o indivíduo transnacional.

O fenômeno internacional de deslocamento humano reflete a realidade do momento vivido pela comunidade de países. Como tal realidade não é estática, as características dos fluxos destes deslocamentos também se alteram com o decorrer do tempo. Houve momentos nos quais o indivíduo que se deslocava se via obrigado a se integrar forçadamente na sociedade estrangeira escolhida para viver e ter um recomeço, pois o contato com sua nação de origem se rompia quase totalmente por diversos motivos. Atualmente, é possível que o indivíduo mantenha relações com ambas as sociedades: a do país estrangeiro para o qual se deslocou e a do seu país natal.

Esta realidade foi alterada tendo em vista vários fatores que contribuíram para se ter uma comunidade de Estados mais estreita, interdependente e cooperativa. Os principais fatores contribuintes para esta nova realidade foram a globalização, a internacionalização dos direitos humanos e a transnacionalidade. Utilizamos a concepção de Milton Santos para compreender o fenômeno que possibilite a construção de uma globalização mais humana e que permite "a enorme mistura de povos, raças, culturas, gostos, em todos os continentes" (SANTOS, 2000, p. 10).

O presente artigo tem por objetivo a análise da questão da cidadania dos indivíduos que fazem parte do fluxo do deslocamento humano internacional. Tal análise será feita no contexto atual da transnacionalidade, buscando verificar a possibilidade de uma cidadania transnacional na sociedade internacional contemporânea.

O objetivo é demonstrar ser possível uma concepção da cidadania transnacional no cenário internacional contemporâneo. Para isto, o conceito clássico de cidadania é tomado como base para se debater a necessidade de sua atualização e ampliação devido à conjuntura dos direitos humanos.

São apresentadas as categorias de direitos que deveriam ser garantidas a todos os cidadãos: direitos civis, políticos, sociais, econômicos e culturais. Levanta-se o questionamento a respeito da necessidade ou não de um indivíduo ser titular destes direitos para, assim, ser considerado um cidadão pleno. Enfatiza-se uma breve discussão a respeito dos direitos políticos do indivíduo transnacional.

É proposta a desconstrução do conceito clássico de cidadania ao dissociá-lo do conceito de nacionalidade, sob a argumentação de que a verticalização entre Estado e cidadão já não seria restritiva às questões sanguíneas ou geográficas devido ao arcabouço jurídico internacional e regional de proteção dos direitos humanos, além da transnacionalidade presente na comunidade internacional.

1 A POSSIBILIDADE DE CIDADANIA TRANSNACIONAL: PARA ALÉM DAS DIVERSAS FRONTEIRAS

Para dar início a análise proposta, faz-se necessário discutir a atualização e ampliação do conceito clássico de cidadania, tendo como base a proteção dos direitos humanos do indivíduo. Para isto, importante que haja a dissociação dos conceitos de nacionalidade e cidadania, uma vez que a ideia de verticalização entre Estado e cidadão já não é restritiva como no passado, devido ao arcabouço jurídico internacional e regional de proteção dos direitos humanos, além da transnacionalidade presente nesta comunidade internacional.

Fronteira, além de física, é espaço de diferenciação entre territórios, políticas e culturas. Logo, ser cidadão transnacional e ter todas as vertentes respeitadas pelas nações.

Diante deste quadro, busca-se demonstrar a possibilidade jurídica da concepção de cidadania transnacional no cenário internacional atual, utilizando, principalmente, como marco jurídico a cidadania do estrangeiro no Brasil com fulcro na análise da Lei n.º 6.815/1980 (Estatuto do Estrangeiro) e da nova Lei de Migração brasileira (Lei n.º 13.445/2017).

1.1 CIDADANIA: CONCEITO EM EVOLUÇÃO

Para conceituar o termo cidadania da maneira mais clássica conhecida, parte-se da nacionalidade, que é a "ligação juridicamente estabelecida entre um indivíduo e determinado Estado" (TAVARES, 2008, p. 724).

A Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 prevê a nacionalidade como um direito humano em seu artigo XV, ao estabelecer que "todo homem tem direito a uma nacionalidade" e que, "ninguém será arbitrariamente privado de sua nacionalidade, nem do direito de mudar de nacionalidade".

Este pertencimento a um Estado por meio da nacionalidade é comumente associado quando se busca o conceito de cidadania. O ideal clássico de cidadania remete à concepção de cidadão pertencente a um determinado Estado com direitos e deveres a serem observados por este ente estatal.

Benevides (1994), ao escrever sobre cidadania e democracia, explica essa relação entre nacionalidade e cidadão com base na teoria constitucional moderna, que expõe a existência de um vínculo jurídico entre o indivíduo (cidadão) e o Estado. Este cidadão seria "o portador de direitos e deveres fixados por uma determinada estrutura legal (Constituição, leis) que lhe confere, ainda, a nacionalidade". O autor ainda acrescenta que "cidadãos são, em tese, livres e iguais perante a lei, porém súditos do Estado. Nos regimes democráticos, entende-se que os cidadãos participaram ou aceitaram o pacto fundante da nação ou de uma nova ordem jurídica" (BENEVIDES, 1994, p.7).

Entretanto, nacionalidade e cidadania são conceitos distintos. André Ramos Tavares (2008, p. 726) os diferencia escrevendo que "cidadão é o indivíduo que reúne as condições necessárias para ter e exercer os chamados direitos políticos. Pressuposto básico do cidadão é o de que seja nacional do respectivo Estado. Mas nem todo nacional possui a qualidade de cidadão". Desta forma, conclui o autor que "o conceito de cidadão é mais restrito que o de nacional, que, por seu turno, como visto, é mais restrito que o de integrante da população de um país".

Como se depreende das palavras de Tavares, ser cidadão é ter direitos políticos (tendo os direitos civis consequentemente atrelados). A cidadania estaria ligada ao direito de votar e ser votado. Exercer o voto seria exercer a cidadania. No entanto, esta conceituação restritiva não condiz com a evolução histórica da cidadania.

Ao longo da história dos estudos sobre cidadania, é comum desdobrá-la sob a perspectiva de três esferas de direitos: os civis, os políticos e os sociais. Portanto, para ser considerado um cidadão de modo pleno, a titularidade destes três direitos, ao mesmo tempo, seria um pressuposto necessário.

José Murilo de Carvalho, em sua obra "Cidadania no Brasil – o longo caminho", explica cada um destes direitos de modo detalhado, os quais, juntos, dariam a condição plena de cidadão a um indivíduo.

Sucintamente, os direitos civis são "os direitos fundamentais à vida, à liberdade, à propriedade, à igualdade perante a lei"; os direitos políticos se referem "à participação do cidadão no governo da sociedade"; e, por fim, os direitos civis "garantem a participação na riqueza coletiva", pois "incluem o direito à educação, ao trabalho, ao salário justo, à saúde, à aposentadoria" (CARVALHO, 2008, p. 9-10).

Importante registrar que o modo como estes direitos são conquistados por uma sociedade durante a sua história influencia na visão que esta sociedade possui de cidadania. Os ensinamentos do sociólogo britânico Thomas Humprey Marshall, quanto à ordem de surgimento dos direitos civis, políticos e sociais em uma sociedade são amplamente citados como paradigma.

Os estudos de T. Marshall têm como referência o processo de conquista da cidadania na Grã-Bretanha. Segundo o sociólogo, os direitos civis foram os primeiros reivindicados e conquistados pela sociedade britânica, seguidos pelos direitos políticos e, finalmente, pelos direitos sociais, já no Estado de Bem-estar britânico:

> Até o momento, meu objetivo se resumiu em traçar, de modo resumido, o desenvolvimento da cidadania na Inglaterra até o fim do século XIX. Com esta finalidade, dividi a cidadania em três elementos: civil, político e social. Tentei demonstrar que os direitos civis surgiram em primeiro lugar e se estabeleceram de modo um tanto semelhante à forma moderna que assumiram antes da entrada em vigor da primeira Lei de Reforma, em 1832. Os direitos políticos se seguiram aos civis, e a ampliação deles foi uma das principais características do século XIX, embora o princípio da cidadania política universal não tenha sido reconhecido senão em 1918. Os direitos sociais, por outro lado, quase que desapareceram no século XVIII e princípio do XIX. O ressurgimento destes começou com o desenvolvimento da educação primária pública, mas não foi senão no século XX que eles atingiram um plano de igualdade com os outros dois elementos da cidadania (MARSHALL, 1967, p. 75).

É possível encontrar situações em que um indivíduo possui uma das três categorias dos direitos relacionados à cidadania, porém, não outras. Pode ocorrer de existir a efetivação de direitos civis sem os direitos políticos. Nesta situação, Carvalho (2008, p.10) escreve que "sem os direitos civis, sobretudo a liberdade de opinião e organização, os direitos políticos, sobretudo o voto, podem existir formalmente mas ficam esvaziados de conteúdo e servem antes para justificar governos do que para representar cidadão".

Outra possibilidade é de que a pessoa tenha direitos sociais, mas não os civis e políticos. Carvalho (2008) também explica que os direitos sociais, em tese, "podem existir sem os direitos civis e certamente sem os direitos políticos. Podem mesmo ser usados em substituição aos direitos políticos. Mas, na ausência de direitos civis e políticos, seu conteúdo e alcance tendem a ser arbitrários" (CARVALHO, 2008, p. 10).

Situações como estas podem ser frequentemente encontradas quando se analisam as condições dos transnacionais, os quais, na maioria das vezes, não são considerados cidadãos de um determinado Estado. Porém, os pactos internacionais e alguns dispositivos legais internos relacionados aos direitos humanos garantem uma ou mais das três categorias de direitos relacionadas à cidadania aqui apresentadas.

Quando se analisa estas categorias de direito sob a ótica da cidadania transnacional, a questão que paira é sobre a titularidade e o exercício dos direitos políticos, afinal, esta categoria de direitos é a única que, na maioria das vezes, não é concedida a um transnacional em um território estrangeiro.

Assim, se um indivíduo transnacional possuir direitos civis e sociais, porém não possuir direitos políticos, mesmo assim ele poderia ser considerado um cidadão? Haveria neste caso a cidadania transnacional?

A participação na democracia do Estado é condição essencial para que o transnacional possa ser considerado cidadão? Afinal, democracia é a "forma de exercício da função governativa em que a vontade do povo decide, direta ou indiretamente, todas as questões de governo, de tal sorte que o povo seja sempre o titular e o objeto – a saber, o sujeito ativo e passivo de todo o poder legítimo" (BONAVIDES, 2004, p.17).

Segundo Carvalho (2008, p. 9-10), os direitos políticos dizem respeito à participação do cidadão no governo da sociedade, porém, "seu exercício é limitado a parcela da população e consiste na capacidade de fazer demonstrações políticas, de organizar partidos, de votar, de ser votado", sendo que, "em geral, quando se fala de direitos políticos, é do direito do voto que se está falando". O autor ainda acrescenta que os direitos políticos têm como "instituição principal os partidos e um parlamento livre e representativo. São eles que conferem legitimidade à organização política da sociedade. Sua essência é a ideia de autogoverno".

A titularidade de direitos políticos em regra é restrita aos nacionais de um Estado, portanto, ser cidadão é ter direitos políticos, logo, o transnacional não poderia ser considerado como um cidadão. No Brasil, por exemplo, a Constituição Federal impede o estrangeiro de alistar-se como eleitor (§ 2º, Art. 14) e impõe como condição de elegibilidade a nacionalidade brasileira (inciso I, § 3º, Art. 14).

Até pouco tempo, eram vedadas ao estrangeiro a participação em atividades políticas no território brasileiro, devido à Lei n.º 6.815/1980, conhecida como Estatuto do Estrangeiro. Com a nova Lei de Migração (Lei n.º 13.445/2017), estas proibições foram extintas.

O Brasil é o único país da América do Sul que não garante o voto ao estrangeiro em alguma esfera: municipal, estadual ou federal. As Constituições do Chile, Venezuela, Paraguai, Uruguai, Argentina, Bolívia, Colômbia, Equador e Peru possuem artigos que autorizam o voto do estrangeiro em alguma das três esferas de poder. Todas estas Magnas Cartas autorizam o voto do estrangeiro nas eleições municipais, contudo, a maioria ainda restringe o voto nas eleições nacionais.

Liszt Vieira escreve sobre uma "democracia cosmopolita":

> A perspectiva da democracia cosmopolita propõe, assim, que a cidadania seja desvinculada do Estado soberano e investida em novas estruturas de cooperação internacional. O problema não é reconstituir o poder soberano em um domínio territorial mais amplo, mas promover múltiplos lugares de responsabilidade política representando fidelidades subestatais e transnacionais, além de nacionais. Os cidadãos poderiam assim exercer direitos políticos e expressar diferentes lealdades políticas em diversas esferas públicas (VIEIRA, 199, s/n).

Conferir cidadania apenas àqueles titulares dos direitos civis, políticos e sociais ao mesmo tempo, ou seja, aos "cidadãos plenos", não corresponde com a realidade da comunidade internacional globalizada da atualidade.

O arcabouço jurídico internacional e regional dos direitos humanos garante a proteção da dignidade da pessoa humana, ou seja, o ser humano como centro de toda esta normatividade. Com base nestas normas, o conceito clássico de cidadania foi ampliado, não se restringido apenas à questão dos direitos políticos, como será apresentado mais profundamente no item seguinte.

Desta feita, a garantia dos direitos políticos complementaria a cidadania do transnacional quando este se encontra em um território estrangeiro, dando-lhe o direito de participação direta no governo local. Entretanto, a não titularidade dos direitos políticos não inviabilizaria a condição de cidadão transnacional do indivíduo. Explica-se.

A partir do momento em que o indivíduo transnacional adentra no território de um Estado, este já se vê compelido a tomar atitudes para garantir a dignidade deste indivíduo com base nos preceitos internacionais, regionais e nacionais dos direitos humanos. Assim, de certa forma, o transnacional influencia politicamente no governo do local onde se encontram, afinal, os governantes passam a movimentar a máquina estatal para que, pelo menos, os direitos civis e sociais sejam concedidos ao estrangeiro, como explica Sayad (1998) ao falar da definição da imigração e dos imigrantes, uma vez que é a soma do trabalho jurídico, afinal os direitos são reconhecidos aos imigrantes; do trabalho político, pois há acordos entre as nações para definição de forma de entrada, condições de trabalho e etc.; por fim, do trabalho social, por meio de ações diversas que visam a melhor adaptação da população imigrante (SAYAD, 1998).

Ademais, há organizações e instituições que contribuem e atuam para que o transnacional possa ser integrado na sociedade como cidadão. Esta atuação perpassa pela esfera política tendo em vista a mobilização destas organizações e instituições junto aos governos locais, ou seja, mesmo que indiretamente, os transnacionais influenciam politicamente no governo local em que passam a residir. Afirma Sayad (1998) que os imigrantes são necessários para e economia do país que os recebe, portanto, são necessários, principalmente, para mão-de-obra e para resolver problemas demográficos, como a história brasileira confirma.

Portanto, nesta linha de pensamento, os direitos humanos se sobrepõem aos direitos políticos, uma vez que a mobilização do governo local é feita com base na dignidade da pessoa humana e em todo o arcabouço jurídico internacional, regional e nacional de proteção do indivíduo como ser humano. O voto ficaria em segundo plano.

Além dos direitos civis, políticos e sociais, podem-se ainda acrescentar os direitos econômicos e culturais nas categorias de direitos possíveis sobre os quais um cidadão pode ter a titularidade, contribuindo na plenitude de sua cidadania.

Portanto, como pôde ser observado, para que seja considerado verdadeiramente como um "cidadão pleno", o indivíduo deveria ter a titularidade das cinco categorias de direito aqui apresentadas. Porém, devido a circunstâncias normativas internas dos Estados, algumas destas categorias ainda são concedidas aos transnacionais de modo integral ou parcialmente.

Todavia, a interpretação da questão da cidadania transnacional deve ir além das restrições normativas internas e dos conceitos restritivos clássicos da cidadania para uma interpretação baseada no arcabouço jurídico internacional e regional de proteção dos direitos humanos, ou seja, uma interpretação sob a ótica da dignidade da pessoa humana.

2 CIDADANIA: ALÉM DA NACIONALIDADE

Cidadania e nacionalidade, apesar de terem pontos de ligação em seus conceitos clássicos, e apesar de o conceito restrito da cidadania, amplamente difundido, ter o

caráter de vinculação a um Estado, "com as mudanças sociais e a crescente transnacionalização – que é característica de uma sociedade globalizada - a cidadania passa a ser encarada com características mais vastas" (BACEGA DE BASTIANI; PELLENZ, 2015, p. 244).

Liszt Vieira expõe que o Estado-nação pode deixar de ser o lar da cidadania devido ao enfraquecimento da vinculação até então existente entre os dois, uma vez que "o Estado não tem mais o monopólio das normas, pois há regras internacionais que ele deve partilhar com a comunidade internacional. E perde força com o avanço da globalização" (VIEIRA, 1999, s/n).

Por sua vez, a cidadania tem seu significado além da expressão "o direito a ter direitos", já que além de direitos, os cidadãos possuem deveres. Exercer a cidadania leva à responsabilidade, "participação efetiva, consciência de voto, cumprimento das disposições legais, controle da atividade governamental, interesse pelos rumos sociais e exercício da Democracia" (BACEGA DE BASTIANI; PELLENZ, 2015, p. 244).

Daniela Cademartori apresenta sua conclusão sobre a definição da cidadania ao longo da história:

> Cidadania não é uma definição estanque, mas um conceito histórico, o que significa que seu sentido varia no tempo e no espaço. O que muda, de um Estado-nação para outro, não são só as regras que definem quem é ou não cidadão (*ius soli* ou *ius sanguinis*); também são distintos os direitos e deveres, que caracterizam o cidadão em cada um deles. Em cada um desses espaços territoriais, sociais e políticos, ao longo do tempo, o conceito de cidadania tem se alterado, seja incorporando ou não os imigrantes, seja no que se refere ao grau de participação dos diferentes grupos, seja no tocante à proteção propiciada pelo Estado aos que dela necessitam (CADEMARTORI, 2011, p.169).

Assim, a "lealdade a um Estado e a identificação com uma nação" não surgem apenas com os critérios do *jus solis* e do *jus sanguinis*, pois elas podem surgir de circunstâncias que levam o indivíduo a cruzar fronteiras, a buscar um novo território para viver e recomeçar a construção de sua cidadania. A recomeçar a se sentir cidadão.

No contexto atual da transnacionalidade, povo e população se confundem e não há como se conceber um Estado no qual o seu povo e sua população sejam integralmente homogêneos. Os deslocamentos humanos ao redor do mundo fizeram com que esta heterogeneidade popular fosse configurada.

Cruz e Bodnar (2011, p.60) afirmam que "o conceito de nação como grupo homogêneo, definido por características socioculturais ou religiosas comuns não se conjuga facilmente com a realidade dos atuais", sendo que um dos motivos para isso são os movimentos migratórios, os quais "foram e continuam sendo os grandes responsáveis pela eliminação da homogeneidade cultural".

Assim, apesar de a Declaração Universal dos Direitos Humanos prever o direito do indivíduo a emigrar e a retornar ao seu país de origem, ainda é direito de cada Estado estabelecer quem pode adentrar ou permanecer em seu território e qual indivíduo pode ser considerado seu cidadão. Pinsky (2013) escreve sobre as várias dimensões de direito que a um cidadão devem ser reconhecidas:

> Ser cidadão é ter direito à vida, à liberdade, à propriedade, à igualdade perante a lei: é, em resumo, ter direitos civis. É também participar no destino da sociedade,

> votar, ser votado, ter direitos políticos. Os direitos civis e políticos não asseguram a democracia sem os direitos sociais, aqueles que garantem a participação do indivíduo na riqueza coletiva: o direito à educação, ao trabalho, ao salário justo, à saúde, a uma velhice tranquila. Exercer a cidadania plena é ter direitos civis, políticos e sociais (PINSKY, 2013, p.9).

A cidadania "certifica o grau de acesso objetivo ao reconhecimento e participação política e social" (LOPES, 2009, p.180), contudo, é comum que se restrinja a ideia de cidadão àquela pessoa que possui direitos políticos, o direito a votar e ser votado. Em geral, apesar de poderem ser acolhidos como residentes e terem acesso à parte dos direitos civis e sociais, os transnacionais são excluídos dos direitos políticos.

Todavia, não conceber o transnacional como cidadão, excluindo-o da cidadania nacional, é uma forma simplista de tratar um sujeito de direitos humanos, alijando este indivíduo de uma integração plena na sociedade onde se encontra. A cidadania proporciona o acesso a inúmeros direitos e deveres, além da igualdade entre nacionais e estrangeiros residentes.

Relacionar de modo objetivo os direitos humanos à cidadania é um imenso retrocesso. A universalidade dos direitos humanos não pode ser direcionada apenas àquele considerado cidadão nacional, bem como os direitos civis, sociais, políticos, econômicos e culturais plenos não devem ser concedidos apenas ao cidadão estatal.

A tradicional concepção da ligação vertical entre Estado e cidadão, resultado de critérios geográficos ou sanguíneos relacionados ao nascimento, perde força na contemporaneidade. A cidadania já não se pressupõe irrestritamente à nacionalidade. Cademartori completa seu argumento ao afirmar que "nas sociedades complexas e plurais de nosso tempo, cujos Estados estão inseridos em um contexto de multiculturalidade, multinacionalidade e até mesmo de transnacionalidade, é necessário revisar a equação cidadão-nacional" (CADEMARTORI, 2011, p.158).

A cidadania transnacional ganha espaço devido aos fluxos dos deslocamentos transnacionais, às relações dos transnacionais com seu local de origem e de destino e, principalmente, com a internacionalização cada vez mais integral e organizada dos direitos humanos, os quais têm o objetivo de que a qualquer indivíduo, onde quer que eles se encontrem, possam ser garantidos direitos básicos.

O arcabouço jurídico internacional e regional de proteção dos direitos humanos, atrelados com a elevação do indivíduo como sujeito de direitos humanos, além de todas as possibilidades atuais de existência do Estado Constitucional Cooperativo, contribuem com a atualização do conceito da cidadania.

A cidadania transpassou os limites territoriais do Estado graças aos inúmeros pactos internacionais, principalmente relacionados aos direitos humanos. A perspectiva verticalizada do vínculo Estado – cidadão passou para a forma horizontalizada, na qual se caracteriza pela possibilidade de o indivíduo relacionar-se com o meio em que vive, passando a ter direitos e deveres.

Há uma dissociação entre nacionalidade e cidadania, o que, segundo Liszt Vieira, "confere a esta última uma dimensão puramente jurídica e política, afastando-a da dimensão cultural existente em cada nação". Neste entendimento, "a cidadania passaria a ter uma proteção transnacional, como os direitos humanos. Por esta concepção, seria

possível pertencer a uma comunidade política e nela ter participação, independentemente de ser ou não nacional" (VIEIRA, 1999, s/n).

Por isso, o conceito de cidadania pode (e deve) ser ampliado conforme os acontecimentos históricos dentro de um processo civilizatório que, atrelado aos direitos humanos, faz com que restrições devam ser repudiadas.

A cidadania necessita ser interpretada como um meio de se integrar socialmente àqueles que estão nos processos migratórios e não mais restringir-se aos direitos formais limitados a um Estado. Ao garantir a cidadania, consequentemente garantem-se os direitos humanos de uma forma mais ampla, eficaz e institucionalizada (o Estado garante não por obrigação ou caridade, mas por legalidade).

2.1 CIDADANIA TRANSNACIONAL

É cada vez mais comum que blocos internacionais ou regionais, os quais se formaram inicialmente por questões econômicas, passem a criar pactos relacionados aos cidadãos de seus Estados-membros, no intuito de garantirem a igualdade de direitos, livre circulação e facilidade de residência. Da mesma maneira, poderá haver pactos bilaterais entre países fronteiriços no sentido de facilitar ou garantir tais benefícios aos nacionais dos Estados pactuantes.

Também é recorrente que países façam adequações em suas legislações internas relacionadas à migração com o objetivo de manter uma coerência com os pactos internacionais de direitos humanos que já tenham sido ratificados por seus governos.

Como exemplos destas situações podem ser citados: o Mercosul, que possui um plano de ação para a implementação de um Estatuto da Cidadania até 2021, visando beneficiar os cidadãos dos Estados-membros; o acordo de livre circulação e residência permanente entre Brasil e Uruguai; e a sanção, em maio de 2017, da nova lei de migração brasileira (Lei n.º 13.445, de 24 de maio de 2017), a qual descriminaliza a migração e volta-se ao acolhimento do não nacional. Iremos expor nesse artigo somente o Estatuto da Cidadania (Mercosul).

São exemplos como estes que demonstram ser possível a concepção de uma cidadania transnacional na comunidade internacional contemporânea.

3 MERCOSUL: PROJETO DE CIDADANIA TRANSNACIONAL

Em 16 de dezembro de 2010, na cidade de Foz do Iguaçu, Paraná, sob a presidência do Brasil, os membros do Conselho do Mercado Comum se reuniram e assinaram a Decisão CMC n.º 64/2010, que criou um plano de ação para que, até 2021, aniversário de 30 anos do bloco, seja implementado o Estatuto da Cidadania do Mercosul. O plano de ação é uma "conformação progressiva" deste Estatuto (art. 1º).

Para a criação deste plano, foram apresentadas justificativas baseadas nas questões de cidadania, integração regional e igualdade de direitos dos cidadãos dos Estados Partes do Mercosul. O Conselho do Mercado Comum considerou fundamental, após vinte anos da assinatura do Tratado de Assunção, avançar "no aprofundamento da

dimensão social e cidadã do processo de integração, com vistas a alcançar um desenvolvimento sustentável, com justiça e inclusão social em benefício dos nacionais dos Estados Partes do Mercosul".

Contudo, ressaltou que "os instrumentos adotados no Mercosul garantem aos nacionais dos Estados Partes e as suas famílias o gozo dos mesmos direitos e liberdades civis, sociais, culturais e econômicas, de acordo com as leis que regulamentam o seu exercício", destacando que é necessária a consolidação de um "conjunto de direitos fundamentais e benefícios em favor dos nacionais dos Estados Partes do Mercosul".

O Estatuto da Cidadania do Mercosul se conformará com base em três objetivos, apresentados no art. 2º do plano de ação: implementação de uma política de livre circulação de pessoas na região; igualdade de direitos e liberdades civis, sociais, culturais e econômicas para os nacionais dos Estados Partes do Mercosul; igualdade de condições para acesso ao trabalho, saúde e educação. Estes objetivos, segundo a Decisão CMC n.º 64/2010, serão "oportunamente elencados nos Tratados Fundamentais do Mercosul e na normativa derivada".

O art. 3º da Decisão apresenta 11 (onze) elementos integrantes do plano de ação, para que os objetivos indicados no art. 2º possam ser alcançados. Os elementos são: 1) Circulação de pessoas; 2) Fronteiras; 3) Identificação; 4) Documentação e cooperação consular; 5) Trabalho e emprego; 6) Previdência social; 7) Educação; 8) Transporte; 9) Comunicações; 10) Defesa do consumidor; e 11) Direitos políticos.

Todos estes elementos integrantes contribuem para a consolidação de uma cidadania transnacional na esfera do Mercosul, contudo, é possível ressaltar os principais elementos contribuintes.

No primeiro elemento, "Circulação de pessoas": "1.1 Facilitação do trânsito e da circulação no espaço Mercosul" e "1.2 Simplificação de trâmites, agilização de procedimentos de controle migratório, harmonização gradual dos documentos aduaneiros e migratórios".

No terceiro elemento, "Identificação": "3.1 Harmonização das informações para a emissão de documentos de identificação nos Estados Partes do Mercosul" e "3.2 Inserção da denominação "Mercosul" nas cédulas de identidade nacionais".

No quinto elemento, "Trabalho e emprego": "5.7 Desenvolvimento de plano regional em matéria de facilitação da circulação de trabalhadores".

No sexto elemento, "Previdência social": "6.1 Integração dos cadastros de informações previdenciárias e trabalhistas dos Estados Partes para fins de simplificação de trâmites, segurança das informações, formulação de políticas públicas e agilização de concessão de benefícios" e "6.2 Estabelecimento de um Programa de Educação Previdenciária do Mercosul, que incluiria a criação de um portal na Internet para facilitar o acesso a informações previdenciárias".

No sétimo elemento, "Educação": "7.1 Simplificação dos trâmites administrativos para efeitos da equivalência de estudos e títulos de ensino superior"; "7.2 Aprofundamento do Sistema ARCU-SUL para a equivalência plena de cursos superiores no Mercosul"; e "7.3 Criação de um Acordo-Quadro de Mobilidade para a consolidação de um espaço de mobilidade (estudantes, professores e pesquisadores) e intercâmbios acadêmicos".

No décimo elemento, "Defesa do consumidor": "10.1 Criação de um Sistema Mercosul de Defesa do Consumidor".

Por fim, no décimo primeiro elemento, "Direitos políticos":

> 11.1 Avaliar as condições para avançar progressivamente no estabelecimento de direitos políticos, de acordo com as legislações nacionais que regulamentem seu exercício, em favor dos cidadãos de um dos Estados Partes do Mercosul que residam em outro Estado Parte de que não sejam nacionais, incluindo a possibilidade de eleger parlamentares do Mercosul (MERCOSUL, 2010c, s.n).

Todos os onze elementos integrantes serão discutidos em diferentes âmbitos, como, por exemplo, reuniões de Ministros da Justiça, Ministros do Interior, Ministros da Educação, no Grupo Mercado Comum, em Foro Especializado Migratório, etc. Estes âmbitos farão recomendações que, poderão subsidiar o Conselho do Mercado Comum a atualizar e/ou ampliar o plano de ação do Estatuto da Cidadania do Mercosul.

O art. 6º determina que estes foros do Mercosul deverão elaborar um cronograma de trabalho de até 10 (dez) anos, para que haja a implementação progressiva dos elementos que integram o plano de ação, levando-se em conta os três objetivos apresentados no art. 2º.

Merece evidência o art. 7º da Decisão CMC n.º 64/2010, o qual escreve: "O Estatuto da Cidadania do Mercosul poderá ser instrumentalizado por meio da assinatura de um protocolo internacional que incorpore o conceito de "Cidadão do Mercosul" e forme parte do Tratado de Assunção".

Como se depreende da leitura do dispositivo está prevista a possibilidade de incorporação no Estatuto da Cidadania e no Tratado de Assunção o conceito de "Cidadão do Mercosul", fato que certamente vai ao encontro do exposto neste trabalho até o momento: a cidadania transnacional é uma realidade cada vez mais presente no contexto global, não mais se concebendo a verticalização do conceito de cidadania (Estado – cidadão).

Por se tratar de regulamentação de aspectos da organização e funcionamento do Mercosul, a Decisão CMC n.º 64/2010 não precisa ser incorporada ao ordenamento jurídico dos Estados Partes.

Importante dizer que os trabalhos referentes ao plano de ação para a implementação do Estatuto da Cidadania do Mercosul são coordenados pelo Alto Representante-Geral do Mercosul. Este órgão foi criado no mesmo dia do plano ação, por meio da assinatura da Decisão CMC n.º 63/2010.

Conforme o art. 2º desta Decisão, o Alto Representante-Geral "será uma personalidade política destacada, nacional de um dos Estados Partes, com reconhecida experiência em temas de integração". Designado pelo Conselho do Mercado Comum, o Alto Representante-Geral terá mandato de três anos, podendo ser prorrogado por igual período pelo Conselho.

Diferentemente da Decisão CMC n.º 64/2010, a Decisão CMC n.º 63/2010 necessita de incorporação ao ordenamento jurídico dos Estados Partes, sendo determinado pelo art. 21 que esta incorporação ocorresse antes de 31 de dezembro de 2011.

Até que o Estatuto da Cidadania não seja implantado, a Comissão de Representantes

Permanentes do Mercosul, órgão que assiste o Conselho do Mercado Comum e o Grupo do Mercado Comum, elaborou a Cartilha da Cidadania do Mercosul, com o intuito de compilar as principais normas vigentes no bloco que interessam aos cidadãos.

Disponível em português e espanhol, a cartilha é dividida em doze eixos temáticos: Circulação de Pessoas e Bens; Trabalho e Previdência Social; Educação; Defesa do Consumidor; Apoio à Produção e ao Comércio; Correspondência e Encomendas; Cooperação Consular e Judicial; Direitos Humanos; Integração Cultural; Aspectos Sanitários e de Saúde; Dimensão Social e Temas Diversos. Em cada um destes eixos, são destacados os órgãos dos Estados Partes e dos Estados Associados responsáveis por sua aplicação.

Além das normas, é possível encontrar na Cartilha da Cidadania do Mercosul declarações dos presidentes dos Estados Partes e recomendações do Conselho do Mercado Comum, as quais "estabelecem, entre outros, as diretrizes políticas que devem orientar os órgãos do Mercosul e aos Estados Partes na sua relação com a cidadania" (MERCOSUL, 2010b, s.n).

O Mercosul caminha para a concretização do conceito do "Cidadão do Mercosul", mesmo sendo composto por cinco Estados Partes - Brasil, Argentina, Paraguai, Uruguai e Venezuela (a Bolívia ainda está em processo de adesão) –, além de seis estados associados – Chile, Colômbia, Equador, Guiana, Peru e Suriname. O indivíduo seria considerado cidadão em todo o bloco, além das fronteiras de seu país de origem.

Isto é a cidadania transnacional. Mesmo que a cidadania transnacional aqui defendida seja baseada nos preceitos dos direitos humanos, a cidadania transnacional do Mercosul acaba sendo derivada destes mesmos preceitos, afinal, os países do bloco também fazem parte de acordos e tratados internacionais de direitos humanos.

O próprio Mercosul possui o Protocolo de Assunção sobre Compromisso com a Promoção e a Proteção dos Direitos Humanos do Mercosul, assinado em Assunção, em 20 de junho de 2005 (promulgado no Brasil pelo Decreto n.º 7.225, de 1º de julho de 2010). Conforme o artigo 1, este Protocolo visa estabelecer "a plena vigência das instituições democráticas e o respeito dos direitos humanos e das liberdades fundamentais", os quais "são condições essenciais para a vigência e evolução do processo de integração entre as Partes".

Na parte inicial deste Protocolo, Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai reafirmam "os princípios e normas contidos na Declaração Americana de Direitos e deveres do Homem, na Convenção Americana sobre Direitos Humanos e outros instrumentos regionais de direitos humanos, assim como na Carta Democrática Interamericana"; e reconhecem "a universalidade, a indivisibilidade, a interdependência e inter-relação de todos os direitos humanos, sejam direitos econômicos, sociais, culturais, civis ou políticos".

Assim, o processo de integração regional do Mercosul deve observar os preceitos dos direitos humanos e da cidadania como forma de se garantir direitos aos indivíduos nacionais dos Estados Partes, não importando em qual dos territórios nacionais eles estejam.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A concepção do Estado soberano absoluto já não se encaixa na sistemática da comunidade internacional contemporânea. Atualmente, prevalece a necessidade da interação, cooperação e solidariedade entre os Estados como forma de se garantir uma proteção mais eficaz e consolidada dos direitos humanos e da manutenção da paz mundial.

Os processos de globalização fizeram com que aumentasse a interdependência entre os Estados, porém encurtasse as fronteiras estatais por conta do desenvolvimento dos meios de transporte e comunicação.

Os deslocamentos humanos internacionais também não são os mesmos como há anos atrás. Houve um aumento no fluxo dos deslocamentos humanos além das fronteiras estatais que obrigou os Estados a olharem com maior preocupação e capacidade de ação para a problemática, no sentido de resolver a questão dos indivíduos que adentrarem em seu território.

Integrar os transnacionais na sociedade local passou a ser um dos maiores desafios dos Estados, não só por conta de critérios sociais, mas também por critérios políticos, uma vez que é necessário fazer com que a sociedade olhe o indivíduo transnacional com fulcro na alteridade, ou seja, na aceitação do "outro", no respeito à diversidade cultural.

O ser humano que se desloca internacionalmente passou a ter ligações que perpassam as fronteiras, no contexto da transnacionalidade presente no mundo dos dias de hoje. Esta transnacionalidade não vê fronteiras estatais. Enquanto a globalização remete à unicidade, a transnacionalidade diz respeito ao transpasse dos limites fronteiriços.

Satisfatório seria se todos os indivíduos pudessem ser detentores dos direitos civis, sociais, políticos, econômicos e culturais conjuntamente, de forma a ser considerado um cidadão pleno, porém, é evidente que a titularidade de um direito não garante o outro. Assim, a não titularidade de uma dessas categorias apresentadas no trabalho não pode afastar a possibilidade de o indivíduo ser considerado cidadão, afinal, as normas (internacionais, regionais e nacionais) de proteção dos direitos humanos são superiores, devendo estas prevalecer na falta de uma das categorias.

Deste modo, diante do exemplo do Mercosul apresentado, é possível afirmar que a cidadania transnacional é uma possibilidade jurídica contemporânea, uma vez que há um arcabouço jurídico de proteção dos direitos humanos vigente e válido, seja um sistema internacional, regional, doméstico ou um microssistema. O pluralismo jurídico auxilia na aplicação conjunta e harmônica destes sistemas protetivos, dando prioridade à norma mais favorável ao indivíduo.

Apesar de haver fortes exemplos e indícios para se afirmar que a cidadania transnacional existe no cenário da atualidade, ainda é cedo para dizer que ela irá se consolidar na comunidade internacional. Para isto, é importante que se fique atento na conjuntura internacional, regional e nacional de proteção dos direitos humanos, pois é cada dia maior a ameaça de governos autoritários e nacionalistas extremos, os quais preferem criminalizar a migração (espontânea ou forçada) do que buscar meios de se criar uma política migratória de integração, auxiliando, assim, na consolidação da cidadania transnacional.

REFERÊNCIAS

BACEGA DE BASTIANI, Ana Cristina; PELLENZ, Mayara. Cidadania Transnacional: a Integração Jurídica na Sociedade Globalizada. **Cadernos do Programa de Pós-Graduação em Direito – PPGDir./UFRGS**, Porto Alegre, v. 10, n. 2, out. 2015. Disponível em: ‹http://seer.ufrgs.br/index.php/ppgdir/article/view/54413›. Acesso em: 17 jun. 2018.

BONAVIDES, Paulo. **A constituição aberta**. São Paulo: Malheiros, 2004.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: ‹http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm›. Acesso em: 02 mai. 2018.

BRASIL. Lei nº 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 República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 21 ago. 1980. Disponível em: ‹http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/leis/L6815compilado.htm›. Acesso em: 29 out. 2018.

BRASIL. **Lei. 13.445, de 24 de maio de 2017**. Institui a Lei de Migração. Disponível em: ‹ http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13445.htm›. Acesso em: 10 dez. 2018.

BRASIL. Ministério da Justiça. **Anteprojeto de Lei de Migrações e Promoção dos direitos dos migrantes no Brasil**. 2013. Disponível em: ‹http://pt.slideshare.net/justicagovbr/anteprojeto-novo-estatutoestrangeiro›.Acesso em: 13 jul. 2018.

CADEMARTORI, Daniela Mesquita Leutchuk de. Limites e possibilidades de uma cidadania transnacional: uma apreensão histórico-conceitual. *In*: CRUZ, Paulo Márcio; STELZER, Joana. (Orgs.). **Direito e Transnacionalidade.** Curitiba: Juruá, 2011.

CARVALHO, Maximiliano Pereira de.; JUNQUEIRA, Fernanda Antunes Marques. O trabalho e o imigrante em situação irregular: à espera de uma absolvição. **Panóptica**. Vitória, vol. 8, n. 1 (n.25), 2013. Disponível em: ‹http://www.panoptica.org/seer/index.php/op/article/view/299/323›. Acesso em: 11 ago.2018

CRUZ, Paulo Márcio; BODNAR, Zenildo. A transnacionalidade e a emergência do Estado e do Direito transnacionais. *In*: CRUZ, Paulo Márcio; STELZER, Joana (Orgs.). **Direito e Transnacionalidade**. Curitiba: Juruá, 2011.

MARSHALL, T. H. **Cidadania, Classe Social e Status**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967.

MERCOSUL. **Alto Representante-Geral do Mercosul**. Foz do Iguaçu. 16 de Dezembro de 2010a. Disponível em: ‹http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/multilaterais/decisao-cmc-no-63-10-alto-representante-geral-do-mercosul/at_download/arquivo.›. Acesso em: 28 jun. 2018.

MERCOSUL. **Cartilha da cidadania do Mercosul.** Montevidéu, 2010b. Disponível em: ‹http://www.cartillaciudadania.mercosur.int/pt› Acesso em: 28 jun. 2018.

MERCOSUL. **Estatuto da cidadania do Mercosul. Plano de Ação**. Foz do Iguaçu. 16 de Dezembro de 2010c. Disponível em: ‹http://www.mercosur.int/innovaportal/file/2810/1/DEC_064-2010_PT_Estatuto_da_Cidadania.pdf.›. Acesso em: 01 mai. 2018.

PINSKY, Jaime. **História da Cidadania**. Pinsky, Jaime; Bassanezi Pinsky, Carla. (orgs.). 6.ed. São Paulo: Contexto, 2013. Disponível em: ‹http://editoracontexto.com.br/historia-da-cidadania.html#yt_tab_products1› Acesso em: 01 mai. 2018.

SANTOS, Milton. **Por uma outra globalização** – do pensamento único à consciência universal. Rio de Janeiro: Record, 2006. 85 p.

SAYAD, Abdelmalek**. A imigração ou os paradoxos da alteridade**. São Paulo: Edusp, 1998. 299 p.

SILVEIRA, Vladmir Oliveira da; ROCASOLANO, Maria Mendez. **Direitos Humanos: conceitos, significados e funções.** São Paulo: Saraiva, 2010.

SOBRINHO, LitonLanesPilau; SIRIANNI, Guido; PIFFER, Carla. Migrações Transnacionais e Multiculturalismo: um desafio para a União Europeia. **Novos Estudos Jurídicos**, v. 19, n. 4, p. 1159-1184, 2014. Disponível em: ‹http://siaiap32.univali.br/seer/index.php/nej/article/viewFile/6702/3823›. Acesso em: 20 abr. 2018.

TAVARES, André Ramos. **Curso de Direito Constitucional**. 6. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2008.

VIEIRA, Liszt. Cidadania Global e Estado Nacional. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 3, p. 395-419, 1999. Disponível em: ‹http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52581999000300001›. Acesso em: 20 nov. 2018.

Artigo recebido em: 06/05/2019. Aprovado em: 28/05/2019.

IS THERE A LATIN AMERICAN CHILD MIGRATION LAW? AN ANALYSIS OF THE 'ADVISORY OPINION N. 21 ON THE RIGHTS OF CHILD MIGRANTS' RENDERED BY THE INTER-AMERICAN COURT OF HUMAN RIGHTS

EXISTE UM DIREITO LATINO-AMERICANO PARA CRIANÇAS MIGRANTES? UMA ANÁLISE DA 'OPINIÃO CONSULTIVA N. 21 SOBRE O DIREITO DAS CRIANÇAS MIGRANTES' DA CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS

Tatiana A F R Cardoso Squeff[1]

Marcia Leonora S. R. Orlandini[2]

ABSTRACT: In 2014, in response to the request of the Southern Cone countries, the Inter-American Court of Human Rights issued an Advisory Opinion on the rights of migrant children in an attempt to emphasize the minimum guarantees that the countries of the region should grant to this category of migrant, especially considering their hypervulnerability when compared to adult migrants. Such request, made in the light of the growing migratory flow of unaccompanied minors in the Americas, has led the Court to point to a number of rights that should be particularly guaranteed, such as the right to seek and receive asylum, non-criminalization, non-detention, and non-return of minors, culminating in the design of what can be considered as a Latin-American Child Migration Law, being it why the present research is deemed relevant, as it emphasizes what would be the bases of this Law. For that matter, a descriptive and exploratory research was conducted, parting from an inductive method through a detailed study of the Advisory Opinion no. 21/14, and, thus, primarily using the documental technique, chosen qualitatively.

KEYWORDS: Migration. Children. Inter-American Court of human Rights. Advisory Opinion no. 21/14.

1 Professora Adjunta de Direito Internacional da Universidade Federal de Uberlândia. Doutora em Direito Internacional pela UFRGS, com período sanduíche na University of Ottawa. Mestre em Direito Público pela Unisinos, com fomento CAPES e DFAIT. Pós-graduada em Relações Internacionais pela UFRGS/PPGEEI, em Direito Internacional pela UFRGS/PPGD. tatiafrcardoso@gmail.com

2 Doutoranda em Direito Internacional pela Universidad de Valencia (ES). Mestre em Direito pela PUCSP. Especialista em Filosofia pela UFU. Graduada em Direito pela UFMG. Professora adjunta do curso de Direito da Universidade Federal de Uberlândia, onde coordena a Clínica de Enfrentamento ao Trabalho Escravo. marcialeonora@hotmail.com

RESUMO: Em 2014, em resposta à solicitação dos países do Cone Sul, a Corte Interamericana de Direitos Humanos emitiu um parecer consultivo acerca dos direitos das crianças migrantes, na tentativa de ressaltar quais seriam as garantias mínimas que os países da região deveriam conferir para essa categoria de migrante, considerando especialmente a sua hipervulnerabilidade quando em comparação aos migrantes adultos. Tal solicitação, feita à luz do crescente fluxo migratório de menores desacompanhados nas Américas, conduziu à Corte a apontar uma série de direitos que deveriam ser particularmente garantidos, como o direito de de buscar e receber asilo, a não-criminalização, a não-detenção e a não-devolução de menores, terminando por arquitetar o que poderia ser conceituado como um direito latino-americano para crianças migrantes, estando nesse aspecto a relevância do presente estudo, justamente por ressaltar quais seriam as bases deste direito. Para tanto, conduziu-se uma pesquisa descritiva e exploratória, através do método indutivo, partindo particularmente do estudo da Opinião Consultiva n. 21/14, motivo pelo qual a técnica utilizada para as fontes de pesquisa foi, sobretudo, a documental, escolhida qualitativamente.

Palavras-chave: Migração. Criança. Corte Interamericana de Direitos Humanos. Opinião Consultiva n. 21/14.

INTRODUCTION

In June 2018, a series of news broadcasted a sad reality in the Unites States: the separation of nearly 2000 child migrants from their parents at the US-Mexico border (BBC, 2018) and their subsequent incarceration/institutionalization (ARNOLD, 2018) - a measure that has been used in that country to deal with uprising numbers of child migration especially since the beginning of this decade (ROSENBLUM, 2015). "In Europe, countries generally detain migrants much less frequently than in the United States. Authorities detain children only if there are special facilities in place, only after they try less-coercive measures and only if the separation is in the best interests of the child" – policies that not only are legally allowed, but that have also been roughening due to emerging far-right political movement endorsements and proposals, as in Poland, Hungary and France (SHINKMAN, 2018).

Such measures publicize the rising number of children crossing borders and requesting asylum. In accordance to the United Nations, as cited by the Inter-American Court of Human Rights, out of the 61,617,229 migrants of the Americas in 2013, "6,817,466 were under 19 years of age"; and "more than 25,300 individual requests for asylum were made for children who were unaccompanied or separated in 77 countries around the world" (IACHR, 2014, Para. 34). Beyond that, such measures also expose a questionable way of treating migrants, especially when involving children, who should be most protected simply due to their vulnerable condition of not being fully grown (IACHR, 2014, Paras. 56, 66 and 114).

Thus, a question that arises from this scenario is whether there are specific rules applicable to the protection of child migrants under international law. Despite of the fact that the 1989 Child Convention (UN, 2004) has been ratified by almost all United Nations (UN) countries, there is nothing within such text that is directly applicable to

migration influxes, therefore, being it applicable only on a general basis, to interpret other [specific] rules. On the same token, regional human rights and refugee law instruments do not prescribe specific rules to the treatment of child migrants, denouncing the lack of proper rules to regulate the conduct of states when dealing with these influxes, leaving more space to state interpretation.

Because of this, Argentina, Brazil, Paraguay and Uruguay requested an Advisory Opinion to the Inter-American Court of Human Rights (IACHR) in 2011 intended to define the obligations that Organization of American States (OAS) State-Parties have regarding their migratory policies, especially on child migrants. Thus, after deciding to deliver an opinion[3], the Court enumerated some maxims that should guide the Organization's members[4] through the processing of children who seek asylum within their boundaries, as the right to seek and be granted asylum, the principle of non- criminalization and non- detention, and the reaffirmation of the *non-refoulement* principle.

Therefore, by doing so, the Court pointed out what shall be considered the Inter-American standards of child migration law, which may serve as a basis for intra-region countries (such as the Unites States) and as an example to other states (as those in Europe) to deal with such misfortune, materializing a new dialogue route in international law, that is, from South to North[5], which shall be discussed in the following topics through a descriptive and exploratory research, parting from an inductive method through a detailed study of the before mentioned Advisory Opinion – the 'OC 21' of 2014, and, thus, primarily using the documental technique, chosen qualitatively.

1 FIRST MAXIM OF THE LATIN-AMERICAN CHILD MIGRATION LAW: RIGHT TO SEEK AND BE GRANTED ASYLUM

The right to seek and be granted asylum is the basis of migration in Latin-America, being prescribed by article 22(7)[6] of the American Convention of Human Rights (OAS, 1969) and article XXVII of the American Declaration of the Rights and Duties of Man[7] (OAS, 1948). This view is deemed important, first because it is considered a human right apart from the state-centric idea of fiercely controlling its borders; and second,

3 "On numerous occasions, this Court has established that compliance with the regulatory requirements to submit a request for an advisory opinion does not mean that the Court is obliged to respond to it" (IACHR, 2014, Para. 25).

4 "Given the broad scope of the Court's advisory function, which, as previously indicated, encompasses not only the States Parties to the American Convention (supra para. 23), everything indicated in this Advisory Opinion also has legal relevance for all the OAS Member States that have adopted the American Declaration, irrespective of whether they have ratified the American Convention, 26 as well as for the organs of the OAS whose sphere of competence relates to the matter that is the subject of the request" (IACHR, 2014, Para. 32).

5 It is imperative to highlight that United States is considered to be a Global North country, despite of the fact that is situated in the Americas. *See* GROSFOGUEL, 2002.

6 Article 22. Freedom of Movement and Residence [...] 7. Every person has the right to seek and be granted asylum in a foreign territory, in accordance with the legislation of the state and international conventions, in the event he is being pursued for political offenses or related common crimes (IACHR, 2014, Para. 72; OAS, 1969).

7 Article XXVII. Right of asylum Every person has the right, in case of pursuit not resulting from ordinary crimes, to seek and receive asylum in foreign territory, in accordance with the laws of each country and with international agreements (IACHR, 2014, Para. 72; OAS, 1948).

because it affirms the need of not only of asking for a formal asilee status, but also receiving it from a country.

Different from other interpretations[8], the Inter-American Court has stated that these legal basis "have enshrined the subjective right of all persons, including children, to seek and receive asylum, thereby overcoming the historical understanding of this mechanism as a 'mere State prerogative'", considering it as a human right, part of men intrinsic characteristics and from which it cannot apart themselves from.

By all means, it should be said that in Latin-America, the idea of asylum started from the very limited idea of protecting a migrant who was being personally persecuted due to a political crime. However, it has been expanded since the end of the Second World War, as the Court explains:

> *It should be recalled that although the concept of asylum was initially rooted in the notion of the Latin American tradition of asylum, which consisted of diplomatic and territorial asylum and non-extradition for political motives or offenses, the truth is that, following the adoption of the 1951 Convention relating to the Status of Refugee and its 1967 Protocol, the mechanism of asylum assumed a specific form and modality at the universal level: that of the status of refugee* (IACHR, 2014, Para. 74).

Due to this broadening, within Latin-America, asylum contemplates not only the typical refugee, but also those people that traditionally ran from individual political persecution and all other people who have left "their countries because their life, safety or freedom have been threatened by generalized violence, foreign aggression, internal conflicts, massive violation of human rights or other circumstances which have seriously disturbed public order", in the terms of the 1984 OAS Cartagena Declaration (IACHR, 2014, Para. 76; OAS, 1984); and even those who fled because their country fails to overturn "the challenges of protection derived from other displacement patterns that currently take place" (IACHR, 2014, Para. 79).

As a result, since having the status of refugee declared is considered a right that individuals intrinsically have by simply meeting its elements9, it should be extended to all other asylum categories. Besides, since "children enjoy the same rights as adults and also possess additional rights" (IACHR, 2014, Para. 66), they may contemplate specific reasons to fleeing in regard to their "age and gender", as the Court stated:

> [I]t should be recognized that the elements of the definition of refugee were traditionally interpreted based on the experiences of adults or persons over 18 years of age. Hence, in view of the fact that children are entitled to the right to seek and receive asylum and may, in consequence, submit applications for recognition of refugee status in their own capacity, whether or not they are accompanied, the elements of the definition should be interpreted taking into account the specific forms that child persecution may adopt, such as recruitment, trafficking, and female genital mutilation, as well as the way in which they may experience these

8 *See* the discussions on the A, B & C v. Ireland and the J.R. and others v. Greece judgments before the European Court the Human Rights (DEMBOUR, 2015).

9 "The Court has noted that "[a]ccording to the 1951 Convention, a person is a refugee as soon as he meets the requirements set out in the definition, which necessarily occurs before his refugee status has been decided formally. Thus, the recognition of the refugee status of a person is of a declarative rather than a constitutive nature" (IACHR, 2014, fn. 416).

> situations. [...]Moreover, in addition to the traditional reasons for seeking refuge mentioned above, it is pertinent to be aware of the new factors that lead individuals and, in particular children, to be forcibly displaced from their countries of origin, among which transnational organized crime and the violence associated with the actions of non-State groups stand out (IACHR, 2014, Para. 80).

Not only that, those non-limited "extra" categories must be identified by the States under the penalty of infringing the due diligence principle, since the provision of adequate and individualized treatment to child migrants is considered a positive obligation of the States by the Court.10

In this sense, the Court not only established that children may have different/extra categories of persecution amounting to asylum, but also that "States are obliged to identify foreign children who require international protection within their jurisdictions, either as refugees or of another type" (IACHR, 2014, Para. 82), and, if they meet such elements, they must be declared asilees as it is their rights as humans (instead of a prerogative of the State to concede it).

Moreover, following such line of thought, the Court not only asserted the existence of a (human) right to be given to any child in a migratory context, but it has consequently created an opposite duty to States in the region, which is the duty to grant asylum if one who requests it plainly fulfills its requirements. This outcome is rather new in general migration law as the (human) right to migrate was not considered as being binomial, but a one-way right due to the possibility of countries to deny entrance to anyone in light of its sovereign right to choose those who may enter their borders.

2 SECOND MAXIM OF THE LATIN-AMERICAN CHILD MIGRATION LAW: THE PRINCIPLES OF NON-CRIMINALIZATION AND NON-DETENTION

The second axiom of the Latin-American migration law relates to the recognition and concurrent application of two principles, which are non-criminalization and non-detention. And to discuss such maxim in the framework of child migration, there are two different contexts that must be analyzed: those involving unaccompanied children, and those that encompass children that are accompanied by their parents/legal guardian/relatives.

First and foremost, it should be stated that the non-detention principle relates to the general impossibility of one being arrested simply because of its illegal migratory status. In accordance to the Court, one cannot be deprived of its personal liberty, being, thus, "unable to leave or abandon at will the place or establishment where she or he has been placed" (IACHR, 2014, Para. 145) "including, though not limited to, prisons or purpose-built detention, closed reception or holding centres or facilities" (IACHR,

10 "In order to comply with international undertakings, States are obliged to identify foreign children who require international protection within their jurisdictions, either as refugees or of another type, through an initial evaluation with guarantees of safety and confidentiality, in order to provide them with the adequate and individualized treatment required by means of special measures of protection. The Court considers that the establishment of procedures to identify the needs for protection is a positive obligation of the States and failing to institute them represents a lack of due diligence" (IACHR, 2014, Para. 82).

2014, Para. 146), in light of articles 7 of the American Convention of Human Rights11 and XXV of the American Declaration of the Rights and Duties of Man12. After all, migrants' liberty deprivation is deemed arbitrary13.

Such principle derives from another one, i.e. the principle of non-criminalization of migrants (also known as 'crimmigration'14), whose bases ascertain that no one shall be considered a criminal just because he/she is immigrating to another nation without complying with the requirements of domestic legislation on the matter15, particularly due to the unnecessary/arbitrary restrictions one may suffer in its human rights, "as the right to seek and receive asylum" by reason of persecution (IACHR, 2014, Para. 146).

However, as a last resort, for founded precautionary purposes (IACHR, 2014, Para. 148), migrants may be imprisoned (IACHR, 2014, Para. 144). In accordance to the Court,

> […] the detention of an individual owing to failure to comply with the immigration laws should never be for punitive purposes so that the measures of deprivation of liberty should only be used when they are necessary and proportionate in a specific case in order to ensure the appearance of the person at the immigration proceedings or to guarantee the implementation of a deportation order and only for the shortest time possible (IACHR, 2014, Para. 151).

Not only that, even though it was not mentioned by the Court in the Advisory Opinion under analysis, for the Inter-American Commission of Human Rights (IACmHR), detention of illegal migrants happens if the

> […] [g]rounds for detention [are] clearly and exhaustively defined and the legality of detention [is] open for challenge before a court and regular review within fixed time limits. Established time limits for judicial review must even stand in "emergency situations" when an exceptionally large number of undocumented immigrants enter the territory of a State. Provisions should always be made to render detention unlawful if the obstacle for identifying immigrants in an irregular situation or carrying out removal from the territory does not lie within their sphere (IACmHR, 2015).

Besides, such extraordinary deprivation of liberty it is only applicable to adult migrants, meaning that child migrants[16] are exempt from such possibility, especially if not accompanied by anyone because of their ultra-vulnerability status[17]. Says the Court:

---

11 Article 7. Right to Personal Liberty 1. Every person has the right to personal liberty and security. […] 3. No one shall be subject to arbitrary arrest or imprisonment. […] (IACHR, 2014, fn. 258; OAS, 1969).

12 Article XXV. Right of protection from arbitrary arrest (IACHR, 2014, fn. 262; OAS, 1948).

13 "[D]eprivation of liberty as a penalty or a punitive sanction in the area of immigration control […], in accordance with the jurisprudence of this Court, must be regarded arbitrary and thus contrary to the Convention and American Declaration" (IACHR, 2014, Para. 147).

14 For a debate on the term, cf. ARRIAGA, 2016, p. 805-812; and STUMPF, 2006, p. 367-370.

15 "The Special Rapporteur of the United Nations on the Human Rights of Migrants has recommended that '[d]etention of migrants on the ground of their irregular status should under no circumstance be of punitive nature' […]. Similarly, the Working Group on Arbitrary Detention has affirmed that 'criminalizing illegal entry into a country exceeds the legitimate interest of States to control and regulate illegal immigration and leads to unnecessary detention' (IACHR, 2014, fn. 271).

16 For the Court, a child migrant is "every human being below the age of eighteen years unless, under the law applicable to the child, majority is attained earlier" (IACHR, 2014, Para. 49).

17 "[T]he Court stresses that the situation of being unaccompanied or separated exposes children to 'various

> On the grounds that the offenses concerning the entry or stay in one country may not, under any circumstances, have the same or similar consequences to those derived from the commission of a crime, and in recalling the different procedural purposes between migration and criminal proceedings, the Court considers that the principle of *ultima ratio* of the imprisonment of children is not [applicable] in the arena of [illegal] immigration proceedings (IACHR, 2014, Para. 150).

Yet, it should be stressed that the Court does not defend that children should never be imprisoned[18]. In light of the Court's reasoning regarding crimes prescribed by law (with the exception of illegal migration as discussed *supra*), if imprisonment is used for the shortest period of time possible and as a measure of last resort, they may be applicable by local tribunals[19]. More specifically, the Court recognized that,

> […] in relation to the right to personal liberty in cases concerning juveniles in conflict with the law, that the deprivation of liberty, either on remand or as a punishment, constitutes a measure of last resort that should be used, when appropriate, for the shortest appropriate period of time, since the purpose of criminal proceedings in the case of children is fundamentally pedagogical. Thus, deprivation of liberty in the context of juvenile criminal justice must respect the principles of legality, exceptionality, and the shortest appropriate period of time. Moreover, the exceptional nature of detention on remand operates more strictly because the rule should be liberty and, if the need for a precautionary measure is verified, the application of alternative measures should be given priority (IACHR, 2014, Para. 149).

Hence, regarding the incarceration of children in Latin America, such penalty should only be applied if no other measure is feasible and for pedagogical purposes only, meaning that such imprisonment should be the shortest as possible and apart from adults20, but never applicable to child unlawful immigration. After all, it may only happen if prescribed by law, excluding the possibility of illegal cross-border to be considered a crime punishable by deprivation of liberty, even if the OAS Member-State establishes so in its local statutes.

---

risks that affect their life, survival and development such as trafficking for purposes of sexual or other exploitation or involvement in criminal activities which could result in harm to the child, or in extreme cases, in death,' especially in those countries or regions where organized crime is present. In particular, children who are unaccompanied or separated from their family and who are away from their country of origin are particularly vulnerable to child trafficking, exploitation and abuse. The Court recognizes that female children may be even more vulnerable to trafficking, especially for purposes of sexual and labor exploitation" (IACHR, 2014, Paras. 90-91).

18 In name of the children's best interests, there are eve, some criteria that national courts should assess for their detention, which are: "(i) whether the objective of the measures that restrict or deprive liberty are compatible with the Convention; (ii) whether the measures adopted are appropriate to achieve the objective sought; (iii) whether they are necessary, and (iv) whether the measures are strictly proportionate, so that the sacrifice inherent in the restriction of the right to liberty is not exaggerated or excessive in relation to the advantages obtained from this restriction and the achievement of the objective sought" (IACHR, 2014, Para. 153).

19 "Article 37(b) of the Convention on the Rights of the Child stipulates that the States Parties must ensure that: No child shall be deprived of his or her liberty unlawfully or arbitrarily. The arrest, detention or imprisonment of a child shall be in conformity with the law and shall be used only as a measure of last resort and for the shortest appropriate period of time" (IACHR, 2014, fn. 273).

20 "The Court has maintained, based on Article 5(5) of the American Convention and 37(c) of the Convention on the Rights of the Child, that children should be separated from adults, because holding them in the same place creates conditions that "are extremely prejudicial for their development and makes them vulnerable before third parties who, because they are adults, may abuse of their dominant situation" (IACHR, 2014, Para. 176; OAS, 1969; UN, 2004).

And due to this understanding, regarding children that migrate to another nation illegally along with their parents/legal guardians/relatives, it should be noted the Court recognizes that everyone that accompanies them may be subject to the same beneficial interpretation, meaning that for the protection of family, no one linked to a child migrant should be incarcerated for illegally crossing State borders or for there staying, even as a last resort. This reasoning derives from the protection of family rights and its concurrent prohibition of arbitrary or abusive interference in family life, prescribed by article 19 of the American Convention of Human Rights21.

The Court stated that such article "should be understood as an additional, supplementary right that the treaty establishes for individuals that, owing to their physical and emotional development, require special protection" (IACHR, 2014, Para. 66). In other words, because of the said article, besides the obligation States have to safeguard children's rights, they poses an additional duty so as "to ensure that the society and the family adopt the measures of protection that all children require from them", as not only countries must protect the children within their territorial and personal jurisdiction22, but also the corresponding family and society.23

This means that "the State should enable and guarantee these relationships" (IACHR, 2014, Para. 67). After all, "the primary responsibility for the care and development of the child corresponds to the parents and, subsidiarily, the State" (IACHR, 2014, Para. 156). In this sense, countries must "ensure the child [has] such protection and care as [it] is necessary for her or his wellbeing, taking into account the rights and duties of her or his parents, legal guardians, or other individuals legally responsible for him or her" (IACHR, 2014, Para. 156), which could amount to the impossibility of family separation at the border or even their incarceration, as the Court affirmed:

> When the child's best interest requires keeping the family together, the imperative requirement not to deprive the child of liberty extends to her or his parents and obliges the authorities to choose alternative measures to detention for the family, which are appropriate to the needs of the children. Evidently, this entails a correlative State obligation to design, adopt and implement alternative measures to closed detention centers in order to preserve and maintain the family unit and to promote the protection of the family without imposing an excessive sacrifice on the rights of the child by the deprivation of liberty of all or part of the family (IACHR, 2014, Para. 158).

By all means, falls within a country's obligation "in the case of migrant children,

21 Article 19. Rights of the Child Every minor child has the right to the measures of protection required by his condition as a minor on the part of his family, society, and the State (IACHR, 2014, fn. 67).

22 Territorial jurisdiction amounts to the power a "State holds the full and exclusive legal power granted to it by International Law over its entire territory, that is, all assets and all situations, activities and people who, for any cause or reason to enter, or are acting on it, thus assuming the necessary functions, whether executive, legislative or judicial, for the sake of organizing the community enters, lives, or operates within it". On the other hand, personal jurisdiction of a State refers to the exercise of "authority over its nationals who are abroad, regulating personal status and exerting its protection over them" (IACHR, 2014, fns. 75-76).

23 "[T]he measures of protection that the child requires, owing to its condition as such and that are adopted by the State may be, in themselves, insufficient and must, therefore, be complementary to those that society and the family must adopt. From this point of view, the statute of the child is not limited to the sphere of its relationship with the State, but rather it extends to the relationship that it has or should have with her or his family and with society as a whole" (IACHR, 2014, Para. 67).

[to] ensure that adults are not using them for their own migratory purposes and that if, despite everything, this should occur, that the children do not end up prejudiced" (IACHR, 2014, Para. 67). Nonetheless, if it is not the case, "States can and should have other less harmful alternatives" (IACHR, 2014, Para. 160).

3 THIRD MAXIM OF THE LATIN-AMERICAN CHILD MIGRATION LAW: THE NON-REFOULEMENT PRINCIPLE

Non-refoulement refers to the obligation States have not to return, expel or extradite anyone "to the frontiers of territories where his life or freedom would be threatened on account of his race, religion, nationality, membership of a particular social group or political opinion" (IACHR, 2014, Para. 209). It is internationally prescribed by article 33(1) of the 1951 Geneva Convention relating to the Status of Refugees (UN, 1954). However, as it constitutes a norm of customary international law, "[it] is, consequently, binding for all States, whether or not they are parties to the 1951 Convention or its 1967 Protocol" (IACHR, 2014, Para. 211).

Besides, as a general rule of international human rights law, it is not only applicable to refugees, but to any person that might be endangered if he or she leaves the territory of a State in direction to his or her country of origin (due to nationality or former domicile) or any third state24. In Latin America, for instance, the non-refoulement principle is not explicitly prescribed by the documents of the Inter-American System, deriving "from the fundamental obligations to respect and ensure rights under Article 1(1) of the [American] Convention assumed in relation to each of the protected rights and, in this case, with regard to the right of everyone to seek and receive asylum" set "in Article XXVII of the American Declaration and then in Article 22(7) of the American Convention" (IACHR, 2014, Para. 212).

Furthermore, within Latin America, this principle has a broader sense, prescribing that

> [...] States are bound not to return ("refouler") or expel a person – [any migrant[25]] – to a State where her or his life or liberty may be threatened as a result of persecution for specific reasons or due to generalized violence, foreign aggression, internal conflicts, massive violations of human rights or other circumstances which have seriously disturbed public order, nor to a third State from which she or he may later be returned to the State where she or he suffered this risk – a situation that has been called 'indirect refoulement' (IACHR, 2014, Para. 212).

This means that anyone who might have its life endangered in another country may not be forcibly removed by a State and be sent out to it – even if the person has

24 "Article 22(8) of the American Convention establishes the prohibition to deport or return any "alien" to "a country, whether or not it is his country of origin" – in other words, to her or his country of nationality or, in the case of a stateless person, the country of habitual residence, or to a third State – in which "his right to life or personal freedom" are "in danger of being violated because of his race, nationality, religion, social status or political opinions." (IACHR, 2014, Para. 214).

25 "In the case of the Pacheco Tineo Family v. Bolivia, the Court had the opportunity to interpret this provision, and concluded that: "it may be considered that, under the Inter-American system, the right of any alien, and not only refugees or asylees, to non-refoulement is recognized, when his life, integrity and/or freedom are in danger of being violated, whatsoever his legal status or migratory situation in the country where he is" (IACHR, 2014, Para. 215).

not effectively crossed the border, as migrants "may not be [summarily] rejected at the border or expelled without an adequate and individualized analysis of their requests" (IACHR, 2014, Para. 210). The only exception it allows is prescribed by article 33(2) of the before mentioned 1951 Geneva Convention (UN, 1954), which establishes that:

> The benefit of the present provision may not, however, be claimed by a refugee whom there are reasonable grounds for regarding as a danger to the security of the country in which he is, or who, having been convicted by a final judgment of a particularly serious crime, constitutes a danger to the community of that country (IACHR, 2014, fn. 425).

In this sense, only if the migrant presents a great danger to the host country it shall refuse him or her. "However, such situations should be interpreted rigorously and restrictively", particularly "in relation to the obligations derived from non-derogable rights" as they do not offer any room for exceptions due to their rigid characteristic26 – not even under article 33(2) of the 1951 Geneva Convention (UN, 1954; IACHR, 2014, Para. 211).

And if such principle already "constitutes the cornerstone of the international protection of refugees and asylum seekers" (IACHR, 2014, Para. 209), when it comes to children's rights, it becomes even harder for a State to detract from it. On this issue, the Court made it clear that

> […] the obligation not to return them is not limited to the real danger that may exist for the child of irreparable harm to her or his rights, contemplated in Articles 6 and 37 of the Convention on the Rights of the Child, but also applies to other serious violations of the rights guaranteed by this instrument, such as "the insufficient provisions of food or health services," "whether […] they originate from non-State actors or such violations are directly intended or are the indirect consequence of action or inaction" (IACHR, 2014, Para. 231).

This means that beside age and gender, whenever discussing the possibility of returning a child to the state of origin, countries should take into account "the logic established by the Convention on the Rights of the Child", which adds the obligation of States to "ensure to the maximum extent possible" the "adequate development and survival" of the child to the right to life framework, recognizing, thus, the need of "effective and interdependent guarantee[s] of [his or her] civil and political rights and the progressive full effectiveness of [his or her] economic, social and cultural rights" (IACHR, 2014, Para. 222).

Additionally, as stated the Court, the word 'development' should be interpreted "in a broad and holistic manner, to include the physical, mental, spiritual, moral, and social development", which are of "fundamental importance because children are at a crucial stage of their physical, mental, spiritual, moral, psychological and social development that will have an impact on the rest of their lives in one way or another" (IACHR, 2014, Para. 222).

In this regard, it is not possible to return a child "if it would lead to a reasonable risk [...] [of] result[ing] in the violation of fundamental human rights" broadly interpreted

26 For a definition of jus cogens norms, see article 53 of the 1969 Vienna Convention on the Law of Treaties (UN, 1980, p. 331-512); for a larger debate on its origins and normative character, see SQUEFF; ROSA, 2018, p. 124-138.

(IACHR, 2014, Para. 231). Not only that, it is the view of the Court that such violations may even be considered cruel, inhuman and/or degrading – actions that intimately violate one's personal integrity as prescribed by article 5 of the American Convention of Human Rights27, which is considered a norm of a peremptory nature (ius cogens), and, thus, should be always avoided, making it impossible to execute the transferring of children under such circumstances (IACHR, 2014, Para. 224).

As a result, the only way that the return of a child migrant may occur is if it "is in the best interest of the child" (IACHR, 2014, Para. 231). And for that to happen it is essential that the competent authorities determine what they are before the measure is implemented, which can be done through interviews or by "giving her or him the opportunity to explain her or his reasons for not being returned, and make a prior or preliminary assessment in order to determine whether this risk exists. If the risk is verified, she or he should not be returned to her or his country of origin" (IACHR, 2014, Para. 232).

This way, not only the State may gather the information needed to corroborate its actions, but would also provide

> […] the basic guarantees of due process that must be ensured to aliens in administrative proceedings related to an irregular migratory status, in expulsion or deportation proceedings, either for persons who have entered or remained in a country without complying with the requirements of the immigration laws, or those who are in the country legally, and in proceedings to determine refugee status (IACHR, 2014, Para. 230).

Nevertheless, whenever interviewing children, there are a set of basic procedural guarantees that must be followed by the State in order for due process to be considered properly provided in light of "the principles of the child's best interest and comprehensive protection", which include the following:

> […] that the interview is conducted in a language the child understands; that it should be child-centered, gender-sensitive, and guarantee the child's participation; that the analysis takes into account safety and possible family reunification; that the child's culture and any reluctance to speak in the presence of adults […] is acknowledged; that an interpreter is provided if required; that adequate installations and highly qualified personnel are available for interviewing children; that legal assistance is provided if required; that clear and comprehensive information is provided on the child's rights and obligations and on the follow-up to the process (IACHR, 2014, Para. 85).

Besides those requisites, s such list as non-exhaustive, it should also be taken into account – but still not limited to – the psychological maturity of the individual, and not the physical appearance of the child, and the respect of his or her culture in general, including its identity, practices, values and customs (IACHR, 2014, Paras. 88 and 125). Otherwise, "[t]he Court considers that a flagrant violation of the basic guarantees of due process may result in the violation of the principle of non-refoulement" (IACHR, 2014, Para. 230).

27 Article 5. Right to Humane Treatment. [...] 2. No one shall be subjected to torture or to cruel, inhuman, or degrading punishment or treatment. All persons deprived of their liberty shall be treated with respect for the inherent dignity of the human person (IACHR, 2014, fn. 101; OAS, 1969).

FINAL REMARKS

By exercising its advisory jurisdiction, the Inter-American Court of Human Rights has the full authority of setting important legal parameters based on the American Convention and other instruments within the region (IACHR, 2014, Para. 19). Such interpretations may lead OAS Member-States into the right path of action, pointing to the ultimate protection of human rights of those under its jurisdiction. Moreover, considering the crescent dialogue between international courts28, particularly those concerning human rights, the establishment of legal parameters is increasingly important as one region may face recurrent situations that outnumber those happening in other locations, creating leading interpretations that may help solve similar problems.

This is the case of child migrants – a situation that has been increasing in the last few years and that pose a problem to the application of "regular" international law that is their vulnerable status, demanding specific rules and/or interpretations that perceive such specificity. And because there is no international treaty that specifically regulates the treatment to child migrants, but only for children (the 1989 International Convention on the Rights of the Child [UN, 2004]) or for refugees (the 1951 Geneva Convention relating to the Status of Refugees [UN, 1954]), the 2014 Advisory Opinion 'OC 21' delivered by the Inter-American Court of Human Rights is very significant.

By highlighting a set of basic principles applicable to child migration, the Court pointed out how OAS Member-States shall act when processing those minors that seek asylum within its boundaries. Divided in three maxims and interpreted in light of the vulnerability of children, (i) the right to seek and be granted asylum, (ii) the principles of non-criminalization and non-detention, and (iii) the non-refoulement principle guide the conduct of States in a way so far unseen in international law, leading to the conclusion that there is, indeed, a Latin American child migration law.

28 For larger explanation on the existence and content of such dialogue, see SLAUGHTER, 2004, p. 65-71; and BURKE-WHITE, 2002.

REFERENCES

ARNOLD, Amanda. Family separation policy: **What to know about the detention centers for immigrant children along the U.S.–Mexico Border**. Published on Jun. 21 2018. Available at: https://www.thecut.com/2018/06/immigrant-children-detention-center-separated-parents.html. Accessed on: Jan. 15, 2019.

ARRIAGA, Felicia. Understanding Crimmigration: Implications for Racial and Ethnic Minorities Within the United States. **Sociology Compass**, v. 10, n. 9, pp. 805-812, 2016.

BBC. US child migrants: 2,000 separated from families in six weeks. Published on Jun. 15 2018. Available at: https://www.bbc.com/news/world-us-canada-44503318. Accessed on: Jan. 15, 2019.

BURKE-WHITE, William W. A community of courts: toward a system of international criminal law enforcement. **Michigan international Law Journa**l, v. 21, n. 1, pp. 1-103, 2002.

DEMBOUR, Marie-Benedicte. **When Humans Become Migrants**. Oxford: Oxford University Press, 2015.

GROSFOGUEL, Ramón. Colonial difference, geopolitics of knowledge, and global coloniality in the modern/colonial capitalist world-system. **Review** (Fernand Braudel Center), v. 25, n. 3, pp. 203-224, 2002.

IACHR. **Advisory Opinion** OC-21/14. Published on Aug. 19 2014. Available at: www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/serie a_21_eng.pdf. Accessed on: Jan. 15, 2019.

IACmHR. **Human rights situation of refugee and migrant families and unaccompanied children in the United States of America**. OAS/Ser.L/V/II.155 – Doc. 16. Published on Jul. 24 2015. Available at: <https://www.oas.org/en/iachr/reports/pdfs/refugees-migrants-us.docx>. Accessed on: Jan. 15, 2019.

OAS. **American Delcaration of Human Rights**. 1948. Available at: https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/b.Declaracao_Americana.htm. Accessed on: jan. 15 2019.

OAS. **American Convention of Human Rights**. 1969. Available inat https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao_americana.htm. Accessed on: jan. 15 2019.

OAS. **Cartagena Declaration on Refugees**, Colloquium on the International Protection of Refugees in Central America, Mexico and Panama. 1984. Available at: https://www.oas.org/dil/1984_cartagena_declaration_on_refugees.pdf. Accessed on: jan. 15 2019.

ROSENBLUM, Marc R. **Unaccompanied Child Migration to the United States: The Tension between Protection and Prevention**. Published on Apr. 2015. Available at: https://www.migrationpolicy.org/research/unaccompanied-child-migration-united-states-tension-between-protection-and-prevention. Accessed on: jan. 15 2019.

SHINKMAN, Paul D. **Comparing the Policies and Practices of Detaining Children**. Published on Jun. 15 2018. Available at: https://www.usnews.com/news/best-countries/articles/2018-06-25/how-other-countries-treatment-of-detained-migrant-children-compare-to-the-us. Accessed on: jan. 15 2019.

SLAUGHTER, Anne-Marie. **A new world order**. Princeton/NJ: Princeton University Press, 2004.

SQUEFF, Tatiana de A. F. R. Cardoso ; ROSA, Marina de A . Jus Cogens: an european concept? An emancipatory coneptual review from the Inter-American System of Human Rights. **Revista de Direito Internacional**, v. 15, n. 1, pp. 124-138, 2018.

STUMPF, Juliet. The The Crimmigration Crisis: Immigrants, Crime, and Sovereign Power. **American University Law Review**, v. 56, n. 2, pp. 367-419, 2006.

UN. 1951 Geneva Convention relating to the Status of Refugees. **Recueil des Traités**, v. 189, pp. 137-222, 1954.

UN. 1969 Vienna Convention on the Law of Treaties. **Recueil des Traités**, v. 1155, pp. 331-512, 1980.

UN. 1989 Convention on the Rights of the Child. **Recueil des Traités**, v. 2230, pp. 293-296, 2004.

Artigo recebido em: 14/11/2018. Aprovado em: 22/05/2019.

SOVEREIGN INJUSTICE Y PROJET DE LOI Nº 1: ANÁLISIS COMPARADO DE LAS NARRATIVAS NACIONALISTAS DE LOS QUÉBÉCOIS Y DE LOS JAMES BAY CREES EN EL REFERÉNDUM DE QUEBEC DE 1995

SOVEREIGN INJUSTICE AND PROJET DE LOI Nº 1: A COMPARATIVE ANALYSIS BETWEEN THE QUÉBÉCOIS AND THE JAMES BAY CREES NATIONALISTS NARRATIVES DURING THE 1995 QUÉBEC REFERENDUM

Noelia Rodríguez Prieto[1]

RESUMEN: En el siguiente estudio se plantea la realización de un análisis comparado de la retórica nacionalista presente en dos documentos que fueron publicados durante el referéndum de independencia de Quebec en 1995: *Sovereign Injustice*, por el *Grand Council of the Crees of Québec* en octubre de 1995; y *Projet de Loi nº 1 "Loi sur l'avenir du Québec"*, un proyecto de ley presentado por el primer ministro provincial Jacques Parizeau en la Assemblée Nationale. Estas dos fuentes destacan por ser expresivas de un contexto marcado por las tensiones entre los líderes soberanistas que encabezaron el nacionalismo *québécois* y que pretendieron con este plebiscito alcanzar una efectiva secesión de la provincia francófona; y las comunidades aborígenes de los *James Bay Crees*, residentes mayoritariamente en el norte de Quebec y contrarias a cualquier separación, posicionándose a favor de permanecer en Canadá en caso de una independencia. Como se analizará a continuación, esta antonimia política permea en una retórica que busca la legitimación de un concepto político: la autodeterminación. Concepto que permite dilucidar las distinciones esenciales de estos nacionalismos que, a pesar de sus similitudes discursivas, divergen en cuanto a sus objetivos, interpretación de la legitimidad histórica de sus derechos políticos, de la construcción de su identidad nacional y de sus vínculos con el Estado canadiense.

PALABRAS CLAVE: Retórica. Nacionalismo. *Québécois*. *James Bay Crees*. Autodeterminación.

ABSTRACT: In present research it is posed the realization of a comparative analysis of the nationalist rhetoric of two documents that were published during the 1995 Québec referendum: *Sovereign Injustice,* by the Grand Council of the Crees of

1 Graduada en Historia por la Universidad de Alcalá (2014-2018). Estudiante en el Máster Universitario "América Latina y la Unión Europea: una cooperación estratégica". Colaboradora en el Instituto Universitario de Investigación en Estudios Latinoamericanos (IELAT) de la Universidad de Alcalá. Administradora web de ielat.com. noelia.rprieto@gmail.com

Québec; and *Projet de Loi* nº 1 "*Loi sur l'avenir du Québec*", a bill presented by the provincial Prime Minister Jacques Parizeau into the Assemblée Nationale. Both were placed into a context stressed by open-confrontation between the leaders who headed *québécois* nationalism movement and tried to achieve a successful secession from Canada for this francophone province, and the James Bay Crees communities, established mostly in Northern Québec and totally contraries to any separation, standing for its permanency in Canada in case of independence. Each determination underlies in these narratives as focal points of two nationalisms that led its rhetoric to the legitimation of an elemental political concept: self-determination. A concept that permits to elucidate essential distinctions in two nationalisms that, despite some discursive similarities, diverge in its objectives, its interpretation of the historic legitimation of its political rights, its national identity construction and its links with the Canadian State.

KEYWORDS: Rhetoric. Nationalism. *Québécois*. James Bay Crees. Self-determination.

INTRODUCCIÓN

¿Cómo se construye la narrativa nacionalista de los *James Bay Crees* respecto a la de los *Québécois*? A partir de su análisis, ¿se puede establecer una equiparación estricta en función de unos parámetros equivalentes en cuanto a la expresión de una identidad nacional, la búsqueda de unos objetivos políticos o la conceptualización de la nación? O, por el contrario, ¿se aprecian como dos nacionalismos distinguibles? Partiendo de estos interrogantes, en este artículo se trazará una primera comparativa, a modo de gruesa y primeriza aproximación, con el objetivo de distinguir una serie de coincidencias y diferencias apreciables que figuren la necesidad de no asemejar dos nacionalismos que, aunque recurren a muchos de los paradigmas del lenguaje nacionalista, se distinguen esencialmente.

Este planteamiento, circunscrito en metodología a la Historia intelectual, encuentra en la retórica su instrumento crítico por la idea de que las identidades nacionales son producidas incesantemente a través de ella (BRUNER, 2005, p. 309); además de que la teoría retórica se afirma por su gran utilidad en cuanto a la crítica o análisis de la conformación de estas identidades nacionales o en cómo se pueden distinguir sus formas "tradicionales" de otras "posnacionales" (BRUNER, 2005, p. 310). De este modo, la retórica juega como sujeto de estudio y como una valiosa herramienta que incentiva el examen de toda clase de nacionalismos, sean estos centrales o categorizados como "periféricos". En estos términos, se ha dividido el artículo en otros dos bloques introductorios que apuntan el marco metodológico y teórico, para pasar después a dos apartados dedicados a una contextualización histórica y caracterización de los dos nacionalismos, y a otros dos apartados de análisis discursivo de los textos seleccionados.

El interés por realizar esta investigación fue inspirado por las lagunas surgidas durante el estudio sobre la historia del nacionalismo *québécois* contemporáneo y sus constantes transformaciones desde el siglo XIX hasta la actualidad. No obstante, estos espacios nublados no se referían a cuestiones relativas a este nacionalismo, sino a todo aquello que le era ajeno y quedaba levemente eclipsado. Esto es, por ejemplo, la presencia de las First Nations, y, entre ellas, el pueblo aborigen de los Crees, asentado en

el norte de la provincia de Quebec. Como firmes opositores de una hipotética secesión, los Crees emprendieron un activismo que incluyó la publicación de unos documentos dirigidos a reclamar su propio derecho político a la autodeterminación.

En el último sentido se inscribe *Sovereign Injustice*, que comienza "*it become clear when you read this book that we have been making extensive preparations to defend ourselves*" (GRAND COUNCIL OF THE CREES, 1995). Aunque, especialmente, *Sovereign Injustice* se dirige a rebatir o replicar la mayoría de las cuestiones que fueron plasmadas en el proyecto de ley que fue divulgado como la declaración de soberanía de Quebec: el *Projet de Loi nº 1* "*Loi sur l'avenir du Québec*". Presentado por Parizeau en la *Assemblée Nationale* el 7 de septiembre de 1995, en las últimas líneas de su preámbulo se declara: "*Nous, peuple du Québec, par la voix de notre Assemblée Nationale, proclamons: Le Québec est un pays souverain*". En estos términos, el *Projet de Loi* nº 1 deriva inmediatamente en los puntos sobre los que habría de asentarse el acceso a la soberanía e independencia de Quebec y la nueva asociación política y económica que se instauraría con el resto de Canadá.

1 HISTORIOGRAFÍA DEL NACIONALISMO

La historiografía del nacionalismo se remonta al siglo XIX, cuando se consideraba tal concepto como una idea o doctrina política equiparable al liberalismo o marxismo, siendo el sentimiento de pertenencia a una colectividad nacional un fenómeno natural imperturbable y existente a lo largo de todo el pasado humano conocido (ÁLVAREZ, 2016, p.1). Así se describe, de un modo general, la interpretación del nacionalismo conocida como etnicista o primordialista, acotada en el aforismo del ensayista británico decimonónico Walter Bagehot de "las naciones son tan viejas como la historia". Según esta asunción, la humanidad se hallaba dividida en pueblos o naciones que eran equivalentes a grupos raciales, lingüísticos o culturales reconocibles por rasgos externos patentes (ÁLVAREZ, 2016, p. 1). De esta forma, se erigían las naciones como el componente "natural" y apriorístico de la formación de los Estados, entendidos estos como construcciones artificiales que debían adecuarse a las fronteras de sus realidades étnicas para evadir los conflictos.

Al final, esta primacía de las naciones desembocó en genocidios étnicos y otros conflictos durante la Primera y Segunda Guerra Mundial. En consecuencia, surgieron nuevos autores, críticos con la visión primordialista, como Hans Kohn, Carlton Hayes, Karl Deutsch, Elie Kedourie o Anthony D. Smith. Sus aportaciones impulsaron la aparición, en la segunda mitad del siglo XX, de la corriente modernista o constructivista, asentada a su vez sobre el modelo del *nation-building*, paradigma que contempla las naciones como comunidades políticas territoriales que constituyen un vínculo político primario y de lealtad de sus miembros, o como construcciones de sus ciudadanos, de sus líderes y de sus élites (SMITH, 1998). Algunos de sus principales exponentes, que serán usados como referencia teórica y conceptual en este estudio, son Ernest Gellner, Benedict Anderson, Eric Hobsbawm y Michael Billig.

El antropólogo social Ernest Gellner, en su obra *Nations and Nationalism* (1983), denota el nacionalismo como "un principio político que sostiene que debe haber congruencia entre la unidad nacional y la política" (GELLNER, 1988, p. 13). Tanto como

sentimiento o como movimiento, el nacionalismo debe atenerse a este principio. Por otra parte, Gellner precisa que el nacionalismo solamente emerge en situaciones en las que la existencia del Estado se da por supuesta, puesto que una condición necesaria, aunque no determinante, para su surgimiento es la prevalencia de unidades políticamente centralizadas y de un entorno político-moral en el que tales unidades se den por sentadas y se consideren la norma (GELLNER, 1988). En cuanto a la nación, Gellner ofrece dos significados interrelacionados: primero, dos individuos pertenecen a la misma nación si solamente comparten una cultura o "un sistema de ideas y signos, de asociaciones y de pautas de conducta y comunicación" (GELLNER, 1988, p. 20); y segundo, dos individuos son de la misma nación si se reconocen como pertenecientes a la misma, es decir, "*las naciones hacen al hombre*" (GELLNER, 1988, p. 20).

En este sentido, las naciones poseen un rasgo de inventiva, de artificio e incluso de falsedad, escribe Gellner; una noción rebatida por el también antropólogo Benedict Anderson en su obra *Imagined Communities. Reflections on the Origin and Spread of Nationalism* (1983). En ella, Anderson formula el concepto de "comunidad imaginada", inscribiendo al nacionalismo en la misma categoría que el "parentesco" y la "religión". Así, la nacionalidad o la "calidad de nación", como el nacionalismo, son vislumbrados como "artefactos culturales de una clase particular" (ANDERSON, 1993, p. 21). Artefactos creados a fines del siglo XVIII por la destilación espontánea de un cruce complejo de fuerzas históricas discretas; pero que, una vez creados, se volvieron modulares, "capaces de ser trasplantados, con grados variables de autoconciencia, a una gran diversidad de terrenos sociales, de mezclarse con una diversas correspondientemente amplia de constelaciones políticas e ideológicas" (ANDERSON, 1993, p. 21). Pues todas las naciones, independientemente del grupo humano, se caracterizan por constituir comunidades políticas imaginadas como inherentemente limitadas y soberanas (ANDERSON, 1993 p. 21), diferenciándose únicamente por el estilo en que son imaginadas.

Eric Hobsbawm amplia estas consideraciones en *Nations and Nationalism since 1780* (1992), afirmando que la nación es "cualquier conjunto de personas suficientemente nutrido cuyos miembros consideren que pertenecen a una nación" (HOBSBAWM, 1998, p. 17). Como Gellner, posiciona el nacionalismo como un principio político de congruencia entre la unidad política y la nacional, pero añadiendo que el deber político que sus integrantes contraen para con esta organización política se sobrepone a todas las demás obligaciones públicas, lo que permite distanciar el nacionalismo de otras formas menos exigentes de identificación nacional o de grupo (HOBSBAWM, p. 1998). Esta supremacía del "bien" nacional que se antepone a cualquier otra forma de organización social de menor nivel resulta crucial para comprender la enorme importancia que ha adquirido la nación, no solamente como una forma concreta de cohesión social, sino de autoidentificación y como justificante de obtención de un autogobierno o soberanía ideales.

Recogiendo esta tradición previa, pero buscando abrir nuevos cauces de estudio, en la década de los noventa el científico social Michael Billig publicó *Banal Nationalism* (1995). Para Billig, el nacionalismo banal comprende "los hábitos ideológicos que permiten reproducirse a las naciones de Occidente" (BILLIG, 2014, p. 22). Esto es, la nacionalidad es enarbolada o rememorada mediante recordatorios cotidianos, sutiles,

que en conjunto comprenden la identidad nacional. Identidad que se halla en las costumbres encarnadas en la vida social, entre las que se encuentran el pensamiento y el lenguaje (BILLIG, 2014). De este modo, las identidades nacionales son formas de la vida social, y como tales creaciones ideológicas atrapadas en los procesos históricos de nacionalidad (BILLIG, 2014). Así, la nación puede significar tanto un Estado-nación como el pueblo que vive dentro de ese Estado, siendo la relación entre ambos significados el reflejo de la ideología general del nacionalismo. Su principio: la construcción de un sentido de la identidad nacional para aquellos de quienes se dice que habitan o merecen habitar en su propio Estado-nación: un "nosotros" nacional concreto que busca poseer "nuestro" propio Estado porque los pueblos (naciones) deberían tener sus propios Estados (naciones) (BILLIG, 2014, p. 51).

2 METODOLOGÍA PARA EL ANÁLISIS RETÓRICO DE LAS NARRATIVAS

Para el análisis retórico de estas narrativas se emplearán como base el contextualismo de Quentin Skinner y la historia de los conceptos de Reinhart Koselleck. Los dos se enmarcan en el "giro lingüístico" de la segunda mitad del siglo XX, y sus teorizaciones resultan de gran importancia por su complementariedad y por la posibilidad que abren de elaborar un marco metodológico propio, a partir de su combinación, que pueda ser efectivamente utilizado en esta investigación en particular. En primer lugar, Koselleck fue el director de la *Begriffsgeschichte* o escuela de la historia de los conceptos que reaccionó en contra de la vieja tradición de la *Ideengeschichte* o historia de las ideas. Esta reacción se basó en la introducción de un método de estudio hermenéutico que parte de la categoría de "concepto": expresiones o términos plurívocos, polémicos y polisémicos que cumplen tres funciones: recoger y estructurar la experiencia del mundo social, articular redes semánticas en los discursos y acumular estratos de significados recurrentes, que se van alterando en función de las sucesivas coyunturas históricas (ESCRIBANO, 2017).

Por este grado de importancia aparece la "palabra-concepto en cierto sentido como representante de los contextos históricos-culturales y teóricos en los que ha funcionado su empleo" (BÖDEKER, 2013, p. 18-19). Palabras-concepto distinguidas como "conceptos fundamentales", aquellos que combinan experiencias y expectativas variadas hasta el punto de que se convierten en indispensables para la formulación de ciertos asuntos clave en un determinado momento (BÖDEKER, 2013). Como explica Koselleck: "Ninguna acción política, ningún comportamiento político puede tener lugar sin que de repente un mínimo elenco de conceptos fundamentales, que han persistido durante largos períodos, hayan aparecido, desaparecido o reaparecido o se hayan transformado sea rápidamente o más despacio" (KOSELLECK, 1996, p. 65).

En segundo lugar, Quentin Skinner, de la Escuela de Cambridge, introduce en la disciplina el análisis de un nuevo nivel del lenguaje: su dimensión performativa (PALTI, 2014). Para Skinner, los textos no son solo un conjunto de declaraciones, sino son un acto del discurso. Es decir, los discursos deben contemplarse como una parte integral de la realidad, poseyendo el texto una dimensión pragmática o performativa que implica la necesidad de analizar su contexto espaciotemporal de enunciación (ESCRIBANO, 2017). En este sentido, la proposición metodológica de Skinner se dirige a destacar la existencia de tres dimensiones principales inmanentes a los textos: dimensión locucionaria o semántica, lo que se dice; dimensión ilocucionaria, la intención de lo que

se dice; y la dimensión perlocucionaria, la incidencia de lo que se dice en su contexto de enunciación (ESCRIBANO, 2017).

Expuesto esto, se recogerá la categoría de "concepto" de Koselleck para encaminar el análisis del concepto fundamental que prevalece en el *Projet de Loi* nº *1* y *Sovereign Injustice*: la autodeterminación. Suponiendo que este término es capaz de englobar una pluralidad de connotaciones inseparables de su contexto de enunciación, se propone la separación de la estructura retórica de ambas narrativas en tres bloques que agrupan los argumentos y conceptos complementarios más trascendentales y puestos en relación con este concepto principal, por estar encauzados a su justificación o legitimación. Asimismo, propiamente como textos, en ellos subyacen las tres dimensiones previstas por Skinner, dimensiones que se enfocarán a la averiguación de sus componentes distintivos, extrapolando esto al análisis de la naturaleza de los dos nacionalismos, teniendo en cuenta que a este concepto fundamental se le apareja una intencionalidad implícita que mueve la acción de los sujetos políticos que son apelados y constantemente construidos a través de la retórica.

3 EL NACIONALISMO *QUÉBÉCOIS*

El nacionalismo *québécois* emergió durante el período conocido como *révolution tranquille*, una fase de abrupta transformación y secularización de Quebec durante los años sesenta, sobreponiéndose al tradicional nacionalismo *canadien-français*, anclado sobre los preceptos del conservadurismo y del catolicismo. Con este neonacionalismo se produjo la plena inserción de Quebec dentro de la modernidad, lo que fue auspiciado por la conjunción de una renovada ideología que situaba la democracia, el estatismo y la propia modernidad como sus ejes rectores, impulsando así una redefinición del estado de Quebec, que pasó a concentrar las responsabilidades asignadas a las instituciones de la sociedad civil (ROCHER, 2002).

Como parte de esta redefinición, Quebec habría de alzarse como la "*political expression of French Canada*", desempeñando un papel de "madre patria" igualmente para los francófonos que residían fuera de la provincia (ROCHER, 2002, p. 3). Así, se traspasó la barrera de la pura etnicidad abanderada por el nacionalismo *canadien-français* para arraigar el nacionalismo *québécois* sobre la territorialidad, concibiendo que todas las personas que habitaran la región debían disfrutar de los mismos derechos y privilegios (CARON, 2013). No obstante, este último nacionalismo, como su antecesor, heredó su componente fundamental: la diferencia cultural de los francófonos frente a un Canadá anglófono, motivo de distanciamiento entre ambas comunidades desde el siglo XVIII.

Esta primacía de la cultura se aprecia en las conceptualizaciones de los principales líderes nacionalistas como Daniel Johnson, líder del partido nacionalista Union Nationale, que definió la nación en base a su dimensión sociológica, como la de una comunidad humana que debe proyectar una unidad histórica, lingüística, religiosa y económica, animada por una voluntad común. Desde esta premisa, partiendo de que en Canadá habitan una gran comunidad de anglófonos y otra de francófonos, aseveró que incontestablemente existían dos naciones, pero que esta dualidad no dependía del origen étnico de sus ciudadanos, sino de su cultura (ROCHER, 2002). Por último, la

existencia de esta nación debía desembocar, como parte de su evolución normal, en la creación de un Estado-nación (ROCHER, 2002).

Recogiendo el legado de estos nuevos principios nacionalistas, empezaron a despuntar personajes tan relevantes como René Lévesque, quien abogó por la necesidad de adoptar un nuevo estatus político para Quebec. Fundador del *Mouvement Souveraineté-Association*, que posteriormente originaría el *Parti Québécois*, recomendó una primera propuesta de soberanía-asociación con Canadá que fue sometida a referéndum en mayo de 1980. Esta asociación se sentaba sobre la garantía de asegurar la estabilidad económica de ambos estados mediante la preservación de una unión económica, monetaria y aduanera (ROCHER, 2002). Pero, pese a la campaña soberanista, el referéndum fue un rotundo fracaso.

Una de las razones de esta derrota fue la táctica del primer ministro federal Pierre Trudeau de iniciar profundas reformas constitucionales si los *Québécois* votaban no a la separación, prometiendo que sus demandas de reconocimiento como *distinct society* y otras reclamaciones fueran atendidas. Obteniendo tal resultado, se procedió con la repatriación de la constitución canadiense, acto plasmado en la *Constitution Act*, 1982, que también consagró una *Charter of Rights and Freedoms*. Quebec interpuso como requisito para avalar esta repatriación que disfrutaría de una cláusula de veto para cualquier otra futura enmienda de la Constitución. Pero esta petición finalmente no fue atendida, al comenzar un proceso de centralización federal que acabó por socavar parte de la autonomía de las provincias en general y de Quebec en particular. En consecuencia, el gobierno de Quebec se negó a respaldar la repatriación.

Desde entonces se instaló en el panorama político canadiense una "cuestión constitucional" que se tradujo en las profundas resistencias de Quebec a aceptar este nuevo orden. Reticencia que trató de ser subsanada mediante la realización de dos acuerdos destinados a enmendar la Constitución que fueron el *Meech Lake Accord* y el *Charlottetown Accord*. Con ellos se intentó lograr el objetivo doble de integrar las ya históricas demandas de los *Québécois* y aceptar el reconocimiento de los derechos aborígenes. Sin embargo, por desacuerdos insalvables entre todas las partes implicadas, las dos propuestas de reforma fueron rechazadas y abandonadas, el último de ellos, Charlottetown, en un referéndum general celebrado en 1992. Esta incapacidad por solucionar una problemática tan acuciante y decisiva para el mantenimiento de la integridad del Estado canadiense condujo a consolidar los triunfos electorales de los soberanistas de 1993 y 1994 por un repunte notorio del nacionalismo (CONLEY, 1997). Así, mientras que el *Bloc Québécois* de Lucien Bouchard, partido soberanista federal, ganó las elecciones en 1993, en septiembre de 1994 el *Parti Québécois* de Jacques Parizeau asumió por mayoría el liderazgo provincial. Victoria que fue interpretada por Parizeau como motivo suficiente como para alcanzar finalmente la soberanía de Quebec (CONLEY, 1997).

De este modo, en diciembre de 1994 el nuevo *premier* reveló a la *Assemblée Nationale* la empresa de elaborar un documento que habría de servir como base para la participación popular en un debate previo a la convocatoria de otro referéndum. Este documento fue un borrador de un proyecto de ley sobre la soberanía (*l'Avant-projet de loi sur la souveraineté du Québec*) que fue adoptado por la *Assemblée Nationale* el 6 de diciembre de 1994. Como parte del proceso consultivo, se enviaron copias a todos los

hogares de Quebec y el *Parti Québécois* estableció comisiones provinciales de investigación regional. Se invitó a todos los *Québécois* a debatir sus contenidos y a participar en la redacción de una declaración de soberanía. El borrador resultante de este sondeo se convertiría en un proyecto de ley que sería aprobado por la *Assemblée Nationale* y luego sometido a aceptación en un referéndum.

Por último, como paso previo a la formalización de este proyecto de ley, en junio de 1995, para aunar recursos y coordinar esfuerzos, el *Parti Québécois* alcanzó un acuerdo con los grupos separatistas de la *Action démocratique du Québec* y el *Bloc Québécois*. En el texto resultante se estipularon las condiciones de una futura asociación económica y política con Canadá, las cuales además se incluyeron como anexo al *Projet de Loi* nº *1* "*Loi sur l'avenir du Québec*". Elaborado por la *Bélanger-Campeau Commission* a través de la información recabada, este proyecto de ley declaraba a Quebec como un país soberano en la finalización de su preámbulo. Y, aunque fue adoptado, no adquirió fuerza legal inmediatamente, pues Parizeau esperó como táctica a que el referéndum les fuera favorable para su ejecución.

3.1 JAMES BAY CREES: DESDE EL JAMES BAY AND NORTHERN QUÉBEC AGREEMENT AL REFERÉNDUM DE 1995

De forma general, se considera la existencia de un nacionalismo Cree de carácter étnico a partir de aspectos como su autodenominación como nación, la posesión de una embajada en Ottawa y sus fuertes referentes de identidad local y de soberanía que encajan con las descripciones académicas de lo que es un movimiento nacionalista (NIEZEN, 2002). Sin embargo, su principal objetivo respecto a su soberanía es su inclusión justa, equitativa y negociada dentro del Estado preexistente de Canadá, antes que reclamar la formación de un Estado independiente. De esta forma, "*The Cree provide the interesting example of a nationalism within a nation, running counter to the common perception of ethnic nationalism as driven by goals of secession*" (NIEZEN, 2002, p. 6). Y, por cuestiones geográficas, dentro de la esfera de influencia del nacionalismo *québécois*, el cual sirvió como instigador del activismo político de los *James Bay Cree* desde los años setenta.

Cuando el gobierno *québécois* buscó afirmar la dimensión económica de su nacionalismo con la consigna *Maîtres chez nous!*, se aplicaron varias nacionalizaciones que afectaron sobre todo a la industria hidroeléctrica (BEUCAUGE, 1997). Como parte de este plan, "*Project of the Century*", anunciado por el primer ministro de Quebec Robert Bourassa, la empresa pública Hydro-Québec, fundada en 1944 como el gigante eléctrico de la provincial, impulsó un ambicioso programa de construcción de represas en el norte de la región por su gran potencial hidráulico. La edificación de estas instalaciones en semejante ubicación acarreaba un grave obstáculo: se situaban en un área habitada por aborígenes, de tal forma que su presencia incidiría sobre los territorios y los modos de vida de los Crees e Inuit (BEAUCAGE, 1997). Las reacciones no se hicieron esperar: los días posteriores a su anuncio se convirtieron en un tiempo de despertar político para muchos líderes Cree. Algunos de ellos propusieron una reunión de jefes aborígenes en Mistissini para discutir una respuesta a este proyecto, siendo éste el comienzo de una serie de luchas políticas que acabarían por conducir a un grupo de "*formally*

educated Cree leaders to the forefront of Canadian and international efforts to secure the rights of indigenous peoples" (NIEZEN, 2002, p. 48).

El 5 de mayo de 1972 los Crees e Inuit presentaron una declaración conjunta a la *Quebec Superior Court* para conseguir que la ley que creó la *James Bay Development Society* fuera categorizada de inconstitucional. Aunque en un principio el fallo judicial se inclinó por ser favorable, la iniciativa legal de los Crees e Inuit para detener el proyecto de la *James Bay* se estancó, mientras su construcción proseguía. Bajo estas circunstancias, no les quedó otra alternativa que aceptar las negociaciones (NIEZEN, 2002). En este proceso de acuerdo intercedieron tres cuerpos políticos: el gobierno de Quebec y sus corporaciones de desarrollo de propiedad provincial, el gobierno federal y los representantes de los Cree e Inuit. Es en este contexto se formó el *Grand Council of the Crees of Québec* en septiembre de 1974. Finalmente, las negociaciones se resolvieron con la firma en 1975 del *James Bay and Northern Québec Agreement*, rubricado con la perspectiva Cree de priorizar la protección, autonomía y reconciliación (NIEZEN, 2002). A cambio de la concesión de sus territorios, los Crees recibían una compensación financiera, diversos trabajos de infraestructura y la articulación de cuerpo de gobierno regional, el *Cree Regional Authority*.

Un punto que posteriormente volvería a resaltar durante los debates seguidos durante el referéndum de 1995 fue la condición impuesta de extinguir unilateralmente los derechos de los Crees, especialmente los derechos referidos a su uso exclusivo de la tierra (NIEZEN, 2002). Esto abrió de una honda brecha entre la voluntad autonómica de los *Québécois*, fundada en el concepto de integridad territorial de la provincial, y la de los Crees, despojados de sus territorios por el gobierno provincial (BEAUCAGE, 1997). A este desfavorable acuerdo, se le sumó la repatriación de la Constitución de Canadá, que utiliza la palabra *peoples* sin pretender que los derechos aborígenes fueran reconocidos bajo la ley internacional. Entonces, durante esta década, además de las constantes demandas de los *Québécois*, el movimiento aborigen promovió una política de negociaciones de alto nivel y consiguió convencer al gobierno conservador de Brian Mulroney de volver a adicionar sus derechos en una constitución reformada (BEAUCAGE, 1997).

Este primer intento de reforma fue el *Meech Lake Accord*, fracasado en 1988 porque el diputado aborigen Elijah Harper no quiso aceptar un texto que reconocía los derechos de los *Québécois* y no autóctonos (BEAUCAGE, 1997). En el siguiente intento, en Charlottetown, los líderes de las principales organizaciones aborígenes participaron ampliamente en las conversaciones al estar en juego la definición e incorporación de sus derechos a la Constitución. Pero la desarticulación del acuerdo condujo a un desprestigio de la estrategia política que una generación de líderes aborígenes había seguido pensando que la coyuntura política canadiense podría beneficiar su causa a través de la ley, de las presiones y de las negociaciones (BEAUCAGE, 1997). Sin embargo, no aplacó el activismo político de comunidades como los Crees, quienes destacaron durante el transcurso del referéndum independentista de Quebec. Con el *Grand Council of the Crees of Québec,* encabezado por el Grand Chief Matthew Coon Come, como principal fuerza política, los Crees reafirmaron su estatus como pueblo y como poseedores de un derecho a la autodeterminación reconocido por el derecho internacional. Defendieron que, en caso de una independencia de Quebec, no se anexionarían ellos ni su territorio

al nuevo Estado sin su consentimiento, garantizando que permanecerían en Canadá, a la cual se sentían vinculados por el tratado previo de *James Bay and Northern Québec Agreement* y como ciudadanos (WHERRETT, 1996).

Para reforzar su posición, los Crees celebraron el 24 de octubre un referéndum sobre su permanencia en Canadá que concluyó con un 96,3% a favor del sí. Un pronunciamiento que fue rechazado por Lucien Bouchard y Jacques Parizeau, quienes argumentaron que los pueblos aborígenes no poseían un derecho a la autodeterminación equiparable, al considerarlo como una minoría cuyo estatus y derechos cedían a la mayoría conformada por los *Québécois* francófonos (TURPEL-LAFOND, 1995). Esta relegación interesada para evitar el reconocimiento de sus derechos políticos es denunciada en *Sovereign Injustice. Forcible Inclusion of the James Bay Crees and Cree Territory into a Sovereign Quebec*. Publicado en octubre de 1995 por el *Grand Council of the Crees of Québec,* su elaboración fue encargada al abogado Paul Joffe con el objetivo de examinar los derechos de los Crees en el contexto de esa posible secesión, enfatizando su autodeterminación, como resume Coon Come en su mensaje introductorio: "*The Crees will be here. We are not going anywhere. Nothing will be done with us, now or in the future, without our informed consent*" (GRAND COUNCIL OF THE CREES, 1995).

4. RETÓRICA COMPARADA: *SOVEREIGN INJUSTICE* Y *PROJET DE LOI Nº 1*

La concepción de la autodeterminación entre los *Québécois* y los Crees difiere desde su raíz observando brevemente su trayectoria histórica y configuración de su nacionalismo. Con el *Projet de Loi* nº 1, los *Québécois* buscan afirmarse como nación capacitada para tener su propio Estado, mientras que los Crees se debaten por contrariar estas aspiraciones al considerar su autodeterminación como una forma de decidir ligarse a Canadá en el probable caso de una independencia. De este modo las dimensiones ilocucionarias y perlocucionarias de ambas narrativas nacionalistas se distancian decisivamente. Una diferenciación perceptible en el trasfondo retórico de sus respectivos textos y que se sobrepone a cualquier semejanza formal.

4.1. HISTORIA Y DERECHOS POLÍTICOS

Los primeros párrafos del Projet de Loi nº 1 referencian el pasado colonial francófono de Nueva Francia, actual *Quebec*, en el siglo XVII. Una retórica de retrospectiva histórica que ensalza a los primeros colonos y su esfuerzo por perpetuar su herencia francesa. Sobre las First Nations, se alude brevemente a las alianzas suscritas entre las dos partes, indicando así que estas poblaciones aborígenes son una comunidad aparte que no acaba por integrarse dentro de la lógica unitaria del ser Québécois. Dentro de esta lógica, uno de sus principales resortes es el sentimiento de apego permanente a la tierra de nacimiento, que se vuelve inseparable del carácter de cada uno, como individuo y como pueblo, que comparten un ancestro común (NIEZEN, 2002).

De esta forma, cercanamente asociado a *la patrie*, se enlaza un determinado código de conducta que sugiere cómo uno debe actuar para ser considerado como tal. Este código se deriva de la historia y de los estudios sobre el origen y desarrollo de la cultura *québécois*, siendo un aspecto importante de esta construcción cultural normativa la

idea de que la geografía, el clima y la interacción cultural del Nuevo Mundo influyeron sobre los primeros colonos franceses que sentaron el precedente de la posterior nación *québécois*. En esto, las *First Nations* formaron parte de estas primerizas influencias culturales como "*ecologically pure noble savage*" (NIEZEN, 2002, p. 89-90). De este modo, desde el recuerdo de la historia, se aprecia un sesgo particularista que imposibilita la integración de otras poblaciones claramente diferenciadas dentro de la concepción de la nación de Quebec, tendente a la homogeneización de la identidad cultural de sus pobladores.

A su vez, este principio debe considerarse desde el prisma de que una parte del nacionalismo *québécois* consideraba, desde una visión negativa, que su idea de preservar esta identidad cultural se encuentra constantemente amenazada por la disolución y corrupción impulsada por fuerzas externas (NIEZEN, 2002). Pero, también internas, como los pueblos nativos de Quebec que no fueron asimilados y que persiguen objetivos políticos rivales, figurando como "*one of the most potent threats of loss of identity, the negation of boundaries, and, ultimately, the disappearance of the Québécois nation*" (NIEZEN, 2002, p. 90). De este modo, este carácter excluyente, forjado durante la *révolution tranquille*, que convirtió a los ancestros canadienses y la colonización en el foco de su identidad (BRUNER, 1997), acabó derivando en la creación, por parte del *Parti Québécois*, de los "verdaderos *québécois*", en francés, *pure laine*, descendientes directos de los colonos de Nueva Francia, francófonos y libres de cualquier tipo de autoridad inglesa o federal. Como resultado: una construcción de un sentido de la comunidad imaginada nacionalista potencialmente xenófoba.

En suma, el nacionalismo *québécois*, en 1995, permea trazas de un neoracismo o nacionalismo étnico asentado sobre la historia común compartida que se remontaba a la época colonial de Nueva Francia. Esta intencionalidad es reflejada constantemente en el *Projet de Loi nº 1* (1995) como la principal fuente de cohesión del pueblo *québécois* y justificante de su autodeterminación: "*Parce que cette terre bat en français et que cette pulsation signifie autant que les saisons qui la régissent, que les vents qui la plient, que les gens qui la façonnent;*". Esta perpetuación del legado francés de la provincia desembocó en la conversión de Quebec en una región autónoma capaz de reclamar su condición como *distinct society*: en palabras del *Project de loi* nº 1, se recuerda que la conquista británica de 1760 no rompió con la determinación de los descendientes de los colonos franceses de seguir fieles a su destino único en Norteamérica. Porvenir reforzado a partir de la legislación posterior mediante leyes como el *Quebec Act*, resistiendo la asimilación provista en otras medidas como el *Act of Union* de 1840. De esta manera, con sus instituciones y carácter propios reconocidos, el pueblo francófono se desarrolló en paralelo a las nuevas comunidades anglófonas hasta que finalmente ambos se convirtieron en los fundadores del Estado canadiense.

Así se justifica una teoría de las dos naciones que recorre estas legislaciones como una forma de reconocimiento de su carácter distintivo y de sus derechos políticos: el *Quebec Act* no estableció instituciones políticas para los católicos franceses, pero reconoció los derechos colectivos de esta población francófona que había sido reprimida desde el comienzo de la conquista (GRANGES, 2014). Independientemente de que esta ley fuera resultado de un apaciguamiento para garantizar el apoyo francés durante la Guerra Civil, se convirtió en el antecesor de otra batería de leyes que terminarían

por conceder mayor autonomía y libertades a los francocanadienses (GRANGES, 2014). Con el paso del tiempo, estos derechos colectivos fueron vistos como áreas de jurisdicción propias y como puntos de distinción cultural respecto a lo que se denominaría modernamente como *Rest of Canada* (GRANGES, 2014). Una separación acrecentada tempranamente por el *Constitution Act* de 1791 que dividió Quebec entre el Alto Canadá anglófono (sur de Ontario) y el Bajo Canadá francófono (actual sur de Quebec). Finalmente, este desarrollo se consolidó en el *British North Act* de 1867, por el que se erigió un sistema relativamente descentralizado en el que Quebec se situaba como una provincia de autonomía relativa destinada a la protección de la población francófona, quedando bajo dominio federal los asuntos indígenas (BEAUCAGE, 1997).

Este recurso histórico a justificar el derecho como inherente en función de una habitabilidad vetusta y el carácter distintivo de la sociedad se aprecia igualmente en *Sovereign Injustice*. Los Crees se reivindican como pueblo y como nación que posee su propia identidad cultural y su propia tierra tradicional que han ocupado y gobernado durante los últimos 9000 años: "*We are the original inhabitants of our territory, and have occupied our land and governed ourselves for the past 9000*" (GRAND COUNCIL OF THE CREES, 1995). Por tanto, se expresan como unas poblaciones primarias que habrían de poseer, en sus reclamaciones, mayores derechos que los *Québécois*: "*We are Eeyouch. We are a people. We have our own land, Eeyou Astchee*" (GRAND COUNCIL OF THE CREES, 1995).

La concordancia étnica entre los dos nacionalismos es patente como parte de su retórica de identificación, sin embargo, el recurso histórico de los Crees en Quebec no se centra en rememorar un supuesto pasado colonial, sino en proclamar nuevamente muchas de las injusticias que fueron cometidas contra ellos tanto por parte de Canadá como por parte de Quebec. Injusticias como las transferencias de tierras de 1670, 1870, 1898 y 1912 a través de una serie de tratados, firmados entre los líderes aborígenes y la Corona británica, sobre todo, en los que se concluía que los "indios" no tenían un auténtico derecho a la tierra, sino que eran ocupantes precarios (*squatters*) a lo que se compensaban las molestias de desplazamiento, solo reconociéndoles sus derechos en el momento de extinguirlos (BEAUCAGE, 1997): "*It has always been assumed that we the James Bay Crees, the actual owners and occupants, simply passed with the land, without voice, without the right to determine or even know what was beign done with us*" (GRAND COUNCIL OF THE CREES, 1995).

Estos traspasos de sus tierras y cambios constantes de estatus son evidencias en *Sovereign Injustice* como una forma de recalcar el injusto trato de dos "soberanos coloniales" y afirmar así el reconocimiento y respeto del derecho a la autodeterminación de los Crees en un mundo democrático. En definitiva, los puntos de contacto entre las dos retóricas quedan claros sobre las formas de anteponer la identidad cultural o etnicidad como base de unión nacional, utilizando el recuerdo histórico como la principal fuente de confirmación y proporción del derecho político a la autodeterminación. No obstante, como un nacionalismo que no pretende la formación de un Estado, este recorrido en los Crees es tamizado por su ideación como una estrategia de apelación a audiencias externas que puedan comprender que los objetivos de los Crees para la autodeterminación implican la protección de los derechos a sus tierras y garantías de apoyo continuo a servicios como la educación, sanidad o estructuras municipales (NIEZEN, 2002).

4.2. LE PEUPLE DU QUÉBEC Y THE CREE PEOPLE

Como parte integral de su retórica, el nacionalismo *québécois* hace constante apelación a un sujeto ideológico específico que se convierte en el receptor y actor del relato histórico previamente enunciado, y además figura como principal encargado de trasladar la ilocución del *Projet de Loi* nº 1 a una realidad tangible: el *peuple québécois*, el principal legitimador de la constitución de un Quebec soberano (SKLAR, 1999).

Su proceso de creación involucró el uso de estos nuevos términos, la reapropiación de otros para el discurso político y el recontar la historia para que coincidiera con esta nueva ideología. En este sentido, la campaña separatista se esforzó por mostrar con éxito a la sociedad *québécois* como merecedora de un liderazgo político autónomo, de una soberanía que habría de apreciarse como un modo de vida natural y necesario. La última articulación de esta constitución como pueblo fue el preámbulo del borrador del *Projet de Loi* nº 1 que, como en el *White Paper* de 1979, naturaliza el concepto de este orden político autónomo (SKLAR, 1999). Un pueblo diferenciado de su vecino anglófono como *distinct society* poseedora de una identidad cultural afirmada.

Los Crees también se reconocen como pueblo o nación, además de *distinct society*. Empero, esta consideración como nación se liga íntimamente con su experiencia previa derivada de la formalización de los antiguos tratados entre la Corona y las naciones aborígenes, que negociaron la trasferencia y asentamiento de la tierra, arreglos que fueron realizados como *nation-to-nation* y fueron reconocidos como tales por los tribunales (JENSON, 1993). En este sentido, la base de la construcción discursiva de los Crees no se somete explícitamente a la constitución de nuevos sujetos políticos que deben ser apelados constantemente, sino a figurarse ellos mismos como los principales actores de una retórica dirigida a la consecución de un reconocimiento, no de la asunción de ningún derecho. Es decir, buscan el reconocimiento de los derechos propios de las naciones sin que ello comporte construir ningún Estado-nación, y siendo tratados como tales por el derecho nacional e internacional (RAMOS, 2000). Para contrariar todavía más argumentos contrarios a estas reclamaciones, en *Sovereign Injustice* se destaca que la *Assemblée Nationale* reconoció en 1985 que los pueblos aborígenes constituían naciones distintivas y no simplemente grupos étnicos. Por este hecho, quedó confirmado que este pueblo poseía, además de la autodeterminación, el derecho al autogobierno, los cuales han poseído desde tiempos inmemoriales (LA FORME, 1991).

Así, a diferencia de otros movimientos nacionalistas que buscan legitimidad a través del control de un determinado territorio como imponen los soberanistas *Québécois*, el Cree busca un reconocimiento simbólico que le permita ganar una posición más segura dentro de Canadá (RAMOS, 2000). Este derecho a la autodeterminación de los pueblos aborígenes se apoya sobre la retórica de que el tamaño no es una condición indispensable para disfrutar de este derecho. Aparte, se trata de una búsqueda que no implica la exclusión explícita del "otro", ni siquiera de los *Québécois*, de quienes, en un principio, aceptaban no oponerse a su independencia nacional, hasta que ésta comenzó a comportar una denegación de las reclamaciones de los Crees a la autodeterminación y el fracaso de reconocer el apego de este pueblo a su tierra y a su estilo de vida distintivo (NIEZEN, 2002).

En este sentido, se destaca el "doble rasero" de los *Québécois*: mientras ellos tienen la capacidad para elegir su propio destino, deniegan este mismo derecho a los pueblos aborígenes. Esto adquiere una dimensionalidad añadida cuando afirman la necesidad

de seguir contando con la protección federal de Canadá, debido a la amenaza de que un Quebec soberano sería completamente indiferente a las preocupaciones de los pueblos indígenas, infringiendo sus derechos territoriales y su autogobierno (CONLEY, 1997). Es en estas apelaciones o publicidad de la injusticia reconocida donde radican su legitimidad y autoridad sobre el territorio. Por estas razones, aunque su nacionalismo pueda ser difícilmente etiquetado como tal desde una perspectiva teórica tradicional del nacionalismo, sus reivindicaciones simbólicas muestran un profundo carácter modernista y de primera línea política (RAMOS, 2000).

4.3. INJUSTICIAS SUFRIDAS

Como se ha apuntado antes, la estrategia de los Crees se basó en apelar a audiencias externas, en principios ajenas a su problemática, con documentos y, a su vez, con mapas. Un mapa muy reconocido es el que aparece en la primera página de *Sovereign Injustice* y que muestra la provincia de Quebec pintada con dos colores que remarcan las extensiones de terreno que fueron cedidas en 1898 y 1912, y que incluyeron forzosamente a los Crees en Quebec (RAMOS, 2000). Dicho mapa fue utilizado con una doble función: unir a los nuevos pueblos que comprenden los Crees y recordar la experiencia común de explotación sufrida por parte de los gobiernos de Quebec y Canadá (RAMOS, 2000). Entonces, además de construir una comunidad imaginada sobre unos patrones culturales y una territorialidad definida, se atestigua una inseparable vinculación con sus territorios tradicionales.

En un sentido completamente distinto, en el *Project de Loi* nº 1 no se aportan mapas ni otros recursos gráficos que refuercen el posicionamiento que ha sido detallado previamente. Sin embargo, sí que se dedica un espacio notable a subrayar las últimas injusticias cometidas por el gobierno canadiense en contra de los *Québécois*. Esta formación de un "otro" comporta la demonización de Canadá, quien se convierte en el principal culpable de casos históricos de negligencia y mala voluntad dirigidos contra Quebec (SKLAR, 1999). Estas negligencias son los recuentes acuerdos de *Meech Lake* y *Charlottetown*, que condujeron a una falta grave en el pacto federativo encargado de garantizar la autonomía de Quebec. Esta asunción se basa en la perspectiva de que Quebec decidió unirse a la Confederación con el entendimiento de que recibiría múltiples poderes y privilegios. Entonces, como Canadá dejó de asegurar esta alianza política, Quebec se halló legitimada para reclamar su soberanía haciendo uso de un afirmado derecho a la autodeterminación (GRANGES, 2014).

CONCLUSIONES

A lo largo de este artículo se ha podido comprobar que las narrativas nacionalistas poseen unos claros puntos de contacto en cuanto a la "forma" que posee su argumentario de justificar el concepto político central de la autodeterminación. En los dos casos se ha apreciado que se constituyen como una nación o como un pueblo que cumple con los requisitos básicos de generación de una comunidad imaginada que se circunscribe a una territorialidad concreta, posee un carácter distintivo, reclama una serie de derechos inherentes y antepone unas reivindicaciones que se conciertan en la apropiación

del citado concepto. Sin embargo, en esta constitución retórica también existen unas importantes divergencias que provocan una incompatibilidad frontal o cualquier tipo de reconciliación entre Crees y *Québécois*. Este aspecto antagónico subyace directamente sobre la propia definición de los fines últimos del nacionalismo entendido como un movimiento político, y que ha sido puesto de relieve en el marco teórico a partir de autores como Ernest Gellner: es el principio que busca la homogeneización entre el Estado y la nación.

En una provincia tan diversa como Quebec, donde habitan minorías aborígenes, anglófonas, francófonas y alófonas de múltiples procedencias continentales, el *Projet de Loi* nº 1 se afana sobre la retórica claramente etnicista o racista de considerar deseable la soberanía para un *peuple québécois* de ascendencia exclusivamente francesa. Y esta opción es viable para esta población, no solamente como una forma de proteger su cultura e identidad, sino como una manera de desprenderse de la alianza política con el Canadá federal e iniciar su propio camino independiente para asegurar así la protección de la "patria" francesa. Para ello, fue necesario la celebración de un referéndum de 1995, un ejercicio de derecho de autodeterminación, que habría de implicar la declaración de la soberanía y la formación del Estado soñado. En una sintonía completamente distinta, el nacionalismo de los Crees persigue un *telos* radicalmente opuesto al presentado como paradigmático por la teoría nacionalista y en el que se encuadra el *Québécois*.

Como unas poblaciones vulnerables y dependientes de un Estado mayor que ha de garantizar sus derechos fundamentales como el autogobierno, o su soberanía, de sus comunidades y sobre sus tierras tradicionales, todo esto implícito en mucho de los tratados suscritos previamente, los Crees acotan su activismo político en la búsqueda del reconocimiento simbólico del derecho fundamental de la autodeterminación. Un derecho humano básico que les garantizaría decidir sobre sí mismos y sobre sus destinos en el hipotético caso de una independencia de Quebec. Un reconocimiento que es reclamado a partir de una estrategia que descansa, entre otras acciones, en la emisión de informes o narrativas como *Sovereign Injustice,* volumen contenedor de una amplia revisión literaria en el que la perspectiva Cree afianza su concepción de la autodeterminación como una protección y seguro frente al separatismo, no implicando ninguna sedición.

Entonces, ¿resultaría "justo" comparar ambos como si fueran dos nacionalismos periféricos que pugnan por un mismo territorio? Desde luego, el estudio de su retórica induce a pensar que la complejidad de esta problemática merece ser abordada desde una óptica particular, no centrada exclusivamente en destacar puntos comparativos, para el conocimiento de otras formas de comprender lo que puede ser entendido como "nacionalismo", "identidad nacional" o "nación", sin implicar en ningún caso la minusvaloración de unos movimientos frente a otros por manifestar unos caracteres circunscritos a esa comunidad específica.

REFERENCIAS

ÁLVAREZ JUNCO, José. *Dioses útiles: naciones y nacionalismos*. Barcelona: Galaxia Gutenberg, 2016.

ANDERSON, Benedict. *Comunidades imaginadas. Reflexiones sobre el origen y la difusión del nacionalismo*. México: Fondo de cultura económica, 1993.

BEAUCAGE, Pierre. "Autodeterminación ¿para quién? La encrucijada quebequense." *Alteridades* 7, n. 14, 1997, p. 69-79.

BILLIG, Michael. *Nacionalismo banal*. Madrid: Capitán Swing, 2014.

BÖDEKER, Hans Erich. "Historia de los conceptos como historia de la teoría. Historia de la teoría como historia de los conceptos. Una aproximación tentativa". En *Conceptos políticos, tiempo e historia. Nuevos enfoques en historia conceptual*, editado por Javier Fernández Sebastián y Gonzalo Capellán de Miguel, p. 3-30. Santander: Editorial de la Universidad de Cantabria y Mc Graw-Hill Interamericana, 2013.

BRUNER, Michael Lane. "From Ethnic Nationalism to Strategic Multiculturalism: Shifting Strategies of Remembrance in the *Québécois* Secessionist Movement." *Javnost - The Public. Journal of the European Institute for Communication and Culture* 4, n. 3, 1997, p. 41-57.

___. "Rhetorical Theory and the Critique of National Identity Construction." *National Identities* 7, n. 3, 2005, p. 309-327.

CARON, Jean-François. "The Exclusive Nature of Quebec's Contemporary Nationalism: The Pitfalls of Civic Nationalism." *International Journal of Canadian Studies* 47, n. 1, 2013, p. 221-238.

CHARLAND, Maurice. "Constitutive rhetoric: the case of the *peuple québécois*." *Quarterly Journal of Speech* 73, n. 2, 1987, p. 133-150.

CONLEY, Richard. "Sovereignty or the status quo? The 1995 Pre-Referendum Debate in Québec." *Journal of Commonwealth and Comparative Politics* 35, n. 1, 1997, p. 67-92.

ESCRIBANO ROCA, Rodrigo. "El siglo de los Giros. Modelos discursivos y postdiscursivos en la teoría historiográfica reciente." *Historiografías*, n. 14, 2017, p. 12-32.

GELLNER, Ernest. *Naciones y nacionalismos*. Madrid: Alianza Editorial S.A., 1988.

GRAND COUNCIL OF THE CREES. *Sovereign Injustice. Forcible Inclusion of the James Bay Crees and Cree Territory into a Sovereign Québec*. Nemaska: Grand Council of the Crees, 1995.

___. "*Speaking Notes for Grand Chief Matthew Coon Come Centre for Strategic and International Studies, Washington, September 19 1994*," 1994. Disponible en http://www.gcc.ca/archive/article.php?id=200. Consulta en: 25 mai. 2018.

GRANGES, Cara Des. "Finding Legitimacy: Examining Quebec Sovereignty from Pre-Confederation to Present." *International Journal of Canadian Studies* 50, 2014, p. 25-44.

HANGARTNER, Andreas Christian. "Teoría política y análisis del discurso. El contextualismo lingüístico de Skinner y Pocock." *Lengua y Habla* 19, 2015, p. 244-252.

HOBSBAWM, Eric. *Naciones y nacionalismos desde 1780.* Barcelona: Crítica, 1998.

JENSON, Jane. "Naming nations: Making nationalist claims in Canadian public discourse." *Canadian Review of Sociology* 30, n. 3, 1993, p. 337-358.

KOSELLECK, Reinhart. "A Response to Comment on the *Geschichtliche Grundbegriffe*." En *The Meaning of Historical Terms and Concepts. New Studies on Begriffsgeschichte*, editado por Hartmut Lehmann y Melvin Richter, 59-70. Washington: German Historical Institute, 1996.

LAFORME, Harry S. "Indian Sovereignty: What does it mean?" *Canadian Journal of Natives Studies* 11, n. 2, 1991, p. 253-266.

NIEZEN, Ronald. *Defending the Land: sovereignty and forest in life in James Bay Cree Society*. 2. ed. New Jersey: Pearson Prentice Hall, 2009.

PALTI, Elías José. "The «Theoretical Revolution» in Intellectual History: From History of Ideas to The History of Political Languages." *History and Theory* 53, n. 3, 2014, p. 387-405.

Projet de Loi no° 1 "Loi sur l'avenir du Québec." Quebec: Assemblée Nationale, 1995.

RAMOS, Howard. "National recognition without a state: Cree nationalism *within* Canada." *Nationalism and Ethnic Politics* 6, n. 2, 2000, p. 95-115.

ROCHER, François. "The Evolving Parameters of Quebec Nationalism." *IJMS: International Journal on Multicultural Societies* 4, n. 1, 2002, p. 74-96.

SKINNER, Quentin. *El giro contextual. Cinco ensayos de Quentin Skinner, y seis comentarios*. Madrid: Tecnos, 2007.

SMITH, Anthony D. *Nationalism and Modernism. A critical survey of recent theories of nations and nationalism*. Londres: Routledge, 1998.

TURPEL-LAFOND, Mary Ellen, "Oui The People? Conflicting visions of Self-Determination in Québec". *Public* 14, 1996, p. 118-129.

WHERRETT, Jill. "Aboriginal peoples and the 1995 Quebec referendum: a survey of the issues", 1996. Disponible en: https://lop.parl.ca/content/lop/researchpublications/bp-412-e.htm. Consulta en: 15 abr. 2018.

Artigo recebido em: 27/11/2018. Aprovado em: 22/05/2019.

A DIFÍCIL CONSTRUÇÃO DE UM SISTEMA DE GOVERNANÇA PARA O AQUÍFERO GUARANI

DIFFICULT CONSTRUCTION OF A GOVERNANCE SYSTEM FOR THE GUARANI AQUIFER

Karina Lilia Pasquariello Mariano[1]

Maria Luisa Telarolli Leite[2]

RESUMO: Este trabalho discute a construção de um sistema de governança para o Aquífero Guarani, uma das maiores reservas de água subterrânea do mundo, compartilhado por Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai. Embora a questão das águas subterrâneas seja estratégica no atual cenário internacional, nem sempre essa importância se traduz numa institucionalização adequada para o tratamento dessas águas, o que verificamos no caso do Acordo para o Aquífero Guarani assinado em agosto de 2010. Considerando que o Acordo do Aquífero Guarani possui em seu âmbito a base para que se pense na construção de um sistema de governança entre os países partes do Acordo, a hipótese deste trabalho é de que as preocupações com a salvaguarda da soberania e dos interesses nacionais dos países detentores da reserva desestimula os governos a uma maior preocupação com a institucionalização desse Acordo. Para tal, analisamos comparativamente o processo de ratificação na Argentina e Uruguai desse Acordo, e os debates suscitados nos congressos brasileiro e paraguaio.

PALAVRAS-CHAVE: Governança. Águas Transfronteiriças. Aquífero Guarani.

ABSTRACT: This work discusses the construction of a governance system for the Guarani Aquifer, one of the largest underground water reserves in the world, shared by Argentina, Brazil, Paraguay and Uruguay. Although the matter of groundwater is strategic in the current international scenario, this importance does not always translate into adequate institutionalization for the treatment of these waters, as

1 Professora Associada da Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho (UNESP/ FCLar) e professora no Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas – Unesp, Unicamp e PUC-SP. Na Unesp/ FCLar coordena o Grupo de Estudos Interdisciplinares em Cultura e Desenvolvimento (GEICD), que integra a Rede de Pesquisa em Política Externa e Regionalismo (REPRI). Integra o Grupo de Reflexión sobre Integración y Desarrollo en América Latina y Europa (GRIDALE). karina.mariano@unesp.br

2 Doutoranda em Geografia Humana pela Universidade de São Paulo (USP) e Mestre em Relações Internacionais pelo San Tiago Dantas – Unesp, Unicamp e PUC-SP. É membro da do Observatório de Regionalismo vinculado à Rede de Pesquisa em Política Externa e Regionalismo (REPRI), da Waterlat – Gobacit, na área de águas transfronteiriças e do Grupo de Geografia Política e Meio Ambiente da USP. lutelarolli88@gmail.com

we have seen in the case of the Guarani Aquifer Agreement signed in August 2010. Considering that the Guarani has the basis for thinking about the construction of a system of governance between the countries parties in the the Agreement, the hypothesis of this work is that the concerns about safeguarding sovereignty and the national interests of the reserve countries discourage governments to a greater concern with the institutionalization of this Agreement. To do so, we comparatively analyze the ratification process in Argentina and Uruguay of this Agreement, and the debates raised in the Brazilian and Paraguayan congresses.

KEYWORDS: Governance. Transboundary Waters. Aquifer Guarani.

INTRODUÇÃO

De acordo com relatório do *Internationally Shared Aquifer Resources Management* (ISARM), existem 592 aquíferos transfronteiriços no mundo, incluindo corpos hídricos subterrâneos, como definido pela Diretiva para Água da União Europeia (ISARM, 2015). Deve-se lembrar que as águas subterrâneas são a forma mais abundante de água doce do mundo, um recurso que se torna cada vez mais escasso e cuja gestão envolve a necessidade de uma governança efetiva para a água de uma maneira geral e, especialmente, para os recursos subterrâneos (GLOBAL FOOTPRINT NETWORK, 2018). Essa questão é particularmente importante no caso brasileiro, como ficou evidente na crise hídrica vivida no estado de São Paulo em 2014.

A água já era tema de conferências desde a década de 1970, mas foi em 1992 que seu papel no cenário internacional ganhou maiores contornos, com a realização da Conferência das Nações Unidas para Meio Ambiente e Desenvolvimento (Rio-92) que teve como desdobramento, a realização de outras importantes conferências acerca de temas ligados ao meio ambiente, como diversidade biológica, mudanças climáticas. Devemos lembrar que a Agenda 21 foi lançada durante a Rio-92, envolvendo a definição de metas sobre questões ambientais e de desenvolvimento, consideradas primordiais para os países cumprirem nos anos seguintes na busca por um futuro sustentável. Em seu capítulo 18, a Agenda 21 abordou especificamente a questão de recursos hídricos.

Ainda no ano de 1992 foi realizada a Conferência Internacional para Água e Meio Ambiente, em Dublin, que indicou a execução de programas e metas relacionadas à água para os países, com controle periódico no âmbito interno e externo. Essa Conferência apresentava o aproveitamento e gestão das águas doces em uma gestão multiescalar, com apoio dos diversos níveis aliados a campanhas, investimento e transformações institucionais. As águas subterrâneas e aquíferos também foram contemplados nessa forma de gestão, pois já no primeiro princípio da Declaração de Dublin, fica prevista sua gestão (VILLAR, 2015).

No entanto, o marco internacional fundamental para o tratamento hídrico e que vem sendo adotado no ordenamento jurídico de grande parte dos países, é a Resolução 64/292, na qual a Assembleia Geral das Nações Unidas declarou a água limpa e segura e o saneamento um direito humano essencial para que se possa assegurar a vida e os demais direitos humanos. No ano de 2015 foi lançada a Agenda 2030, que conta em seu âmbito com os 17 Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS); entre eles, o

sexto trata especificamente de água e saneamento, associando a sustentabilidade desse recurso e ao seu papel enquanto direito humano fundamental. O objetivo 6.5 coloca "Até 2030, implementar a gestão integrada dos recursos hídricos em todos os níveis, inclusive via cooperação transfronteiriça, conforme apropriado" (ONU, 2018).

No que se refere às águas subterrâneas, elas ainda carecem de tratamento apropriado no cenário internacional. Em 2008 com a Resolução 63/124 da Assembleia Geral das Nações Unidas, referente aos aquíferos transfronteiriços, o tema passou a contar com diretrizes, mas sem que seu caráter seja vinculante. Os arranjos informais e ausência de legislação específica (MECHLEN, 2016); lacunas no tratamento da governança internacional (RIVERA; CANDELA, 2018; VILLAR, 2015), entre outros fatores fazem das águas subterrâneas um tema que carece de maior robustez, ainda que a percepção e pesquisa tenha crescido.

A partir do exposto, discutiremos a construção de um sistema de governança para o Aquífero Guarani e sua dificuldade de concretização. Iniciamos nossa análise com a apresentação dos instrumentos para governança e institucionalidade da água de uma maneira geral e, mais especificamente, para as águas subterrâneas. Em seguida, discutimos sobre o texto do Acordo do Aquífero Guarani, com especial ênfase aos artigos que permitem delinear uma governança para esse recurso pelos países detentores e, por fim, analisamos os processos de ratificação e discussões parlamentares realizadas nos Estados parte do Acordo, evidenciando os desafios para o avanço desse documento internacional.

1 GOVERNANÇA PARA ÁGUA E A INSTITUCIONALIDADE DAS ÁGUAS SUBTERRÂNEAS

A governança em termos gerais passa a ser amplamente discutida a partir dos anos de 1980, mas em relação à temática da água não houve discussões densas sobre o tema antes de 2000; até então, falava-se em gestão sustentável da água e gestão integrada, mas não se tratava de algo a longo prazo. Outro problema é a apropriação de ferramentas da governança global para tratar da questão da água. As análises demonstram que essa transposição se mostra difícil e cheia de perigos; assim como os instrumentos nem sempre são aplicáveis e confiáveis para as realidades de todos os países, eles também não se mostram efetivos para governança da água.

Held e Mcgrew (2002) entendem a governança como um esquema no qual o Estado já não está só, mas preso em uma rede complexa de regimes, instituições e organizações internacionais, tanto públicas como privadas. Nesse quadro o Estado é ator chave, mas não mais essencial. Complementar a essa definição, Oran Young (2003) entende a governança como o funcionamento de regras de um jogo, as quais são definidoras de práticas sociais, pois atribuem papéis e permeiam a interação entre os atores e as diferentes dimensões da atividade humana, a fim de solucionar controvérsias e facilitar a cooperação em temas de interesse mais abrangente, como a água.

Na década de 1970, com a realização da Conferência de Mar del Plata, iniciaram-se os delineamentos para a governança dos recursos hídricos. Em seu Plano de Ação aparece o primeiro arranjo institucional de organizações internacionais ligadas, em sua

maioria, ligadas à ONU, que se relacionavam aos múltiplos aspectos da água. Arranjo composto pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), Banco Mundial, Organização Mundial de Saúde (OMS), Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO), Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA), Secretaria Geral da ONU e outras diversas agências (VILLAR, 2015).

De acordo com Biswas e Tortajada (2010), entre as décadas de 1980 e 1990, as questões que se relacionam à governança da água passaram a atrair mais atenção, o que levou a um maior espaço da água nas agendas políticas e trouxe uma melhora das práticas e instrumentos para governança. Por meio de diversos diálogos em seu âmbito e da visão predominante de gestão integrada para água na década de 1990, contida nos documentos internacionais feitos para o tema, cunhou-se a ideia de *Integrated Water Resource Management* (IWRM) que considera ser possível chegar a uma distribuição satisfatória de água, ambiente sem sobreposições e duplicação de funções, descentralização e, especialmente, algo que será visto com frequência nessa seção que são os instrumentos de financiamento econômico (GLOBAL WATER PARTNERSHIP, 2003), como forma de garantir padrões responsáveis por uma "boa governança" para água, ou seja, os modelos neoliberais de governança para áreas comerciais e econômicas são transpostos, também para a água.

A *Global Water Partnership* (GWP), ao elaborar texto sobre uma governança para água, em 2003, sugeriu que se ultrapassem apenas os aspectos físicos da água e se volte aos políticos, sociais e administrativos. A GWP é instrumento referencial de governança e busca integrar em um mesmo tema de interesse: políticos, sociedade civil, instituições, usuários de água, ou seja, busca sistemas de governança integrados, tal qual apregoado nas conferências internacionais, para que melhorias sejam alcançadas.

O grande desafio posto é a necessária percepção de que não existem modelos prontos de governança que possam ser integralmente transportados para as mais diversas realidades e recursos (BISWAS; TORTAJADA, 2010). Os instrumentos também não se mostram eficazes, são falhos e a lógica essencialmente econômica predominante nesses instrumentos omite certas questões fundamentais para a governança hídrica. Ademais, ainda que se criem instrumentos para governança hídrica, eles não seriam capazes de dar conta das especificidades de cada circunstância que o uso de recursos hídricos encontra em cada país ou região.

Um exemplo é o relatório divulgado pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), de 2010, o qual apresenta evidência empírica sobre as principais falhas de governança que dificultam a formulação e a implementação de políticas da água. O documento sugere um conjunto de respostas e boas práticas para superá-las. A governança multi-nível é colocada como o melhor modelo, que deveria ser adaptado às especificidades territoriais, reconhecendo que a governança é altamente dependente do contexto e que é importante ajustar as políticas da água às diferentes realidades. Além disso, o citado relatório enfatiza a necessidade de que as decisões sejam tomadas de baixo para cima, de forma inclusiva, para o desenvolvimento de políticas eficazes no setor da água (OCDE, 2015). O relatório também problematiza a aplicação do conceito de IWSM, que tem gerado resultados díspares em vários países.

Entretanto, o documento da OCDE coloca as "boas práticas" com um modelo pronto

e associado ao financiamento e prestação de contas, para identificar o que constitui uma melhora na governança. O financiamento continua sendo base para criar os princípios para uma melhor governança e outro ponto problemático do texto é a pauta no Fórum Mundial das Águas, que é uma instância pouco inclusiva para a discussão e para o aprimoramento dos projetos hídricos, ainda muito baseada nas grandes organizações mundiais como UNESCO e *International Hydrological Programme* (IHP), mecanismos conhecidos para a gestão entre os anos 1990, mas que não enfatizam a realidade e as experiências atuais.

A visão de governança como neutra é algo que as instituições internacionais apregoam, mas na prática, prevalece é a visão instrumentalizada de governança da água como a melhor política de gestão para os recursos hídricos, sem que haja o necessário debate para a formulação dos objetivos e princípios a serem adotados. A visão pretensamente neutra desses marcos busca imprimir a forma com a qual se lida com a água no cenário internacional, uma visão racional e econômica. A água, então, passa de dever do Estado para problema do mercado (VILLAR, 2016; RIBEIRO, 2008).

Adotar uma visão mais ampla e inclusiva de governança permite pensar também em uma gestão mais afinada, pois o problema de acesso e distribuição da água é intrínseco ao processo de tomada de decisão, que se refere ao grupo de atores que decide, com base em seus interesses, valores e princípios sobre os recursos hídricos, seu acesso, sua gestão (SANT´ANNA, 2011).

Existem diversas formas de pensar a governança da água, uma delas é a partir do âmbito local. Outros enfatizam o nível nacional para a tomada de decisão, assim como também está presente a ideia de que a forma mais adequada para tratar esses recursos seria a partir de sua bacia hidrográfica, ou, por fim, como foi visto, pela governança global, que engloba as demais abordagens dentro de uma rede mais ampla (PAHL-WOSTL *et. al*., 2008). Uma organização que se destaca na área de recursos hídricos e que esteve presente na implementação do Projeto de Proteção Ambiental e Desenvolvimento Sustentável do Sistema Aquífero Guarani (PSAG) é a Global Environmental Facility (GEF), o qual funciona como uma instituição que tem dado o suporte financeiro e técnico, em parceria com outras instituições, para projetos de gestão dos recursos hídricos que apresentem uma importância global. A maioria dos projetos apoiados pelo GEF demonstraram ser melhor sucedidos nas áreas de construção de uma visão compartilhada da bacia e na criação de capacidade e instituições de governança.

No entanto, existe uma preocupação de que o Programa de Águas Internacionais do GEF oriente-se apenas por projetos, sem que estes se transformem em políticas de longo prazo (CHEN *et al*., 2013). O caso do Aquífero Guarani pode ser um exemplo, uma vez que durante o PSAG, financiado pelo GEF, houve uma série de iniciativas para a cooperação e troca de conhecimento, entretanto, após seu fim e com a assinatura do Acordo do Aquífero Guarani, as iniciativas regionais estão estagnadas (HIRATA; SINDICO; MANGANELLI, 2018). Outra crítica ao GEF é que seus projetos seguem molde semelhante nas mais diversas regiões, algo problemático se pensarmos que cada recurso tem sua composição e dinâmica própria.

Os projetos de gestão de águas internacionais em grande escala geralmente se concentram em fomentar processos formais de cooperação intergovernamental, que muitas vezes têm um impacto limitado sobre o terreno. Em contraste, os projetos de águas

internacionais baseados na comunidade são muitas vezes projetos locais, individualistas e autônomos, com falta de ligações e perspectivas regionais. Consequentemente, existe um descompasso entre os processos regionais e locais e seus resultados.

Vincular processos regionais com ações locais não só melhoraria a eficácia de ações locais para abordar as questões das águas internacionais, mas também fortalece os quadros regionais. Para tanto, seria necessária a adoção de uma abordagem de gestão integrada para a gestão das águas internacionais por meio da incorporação de ações locais em estruturas regionais de gestão de águas internacionais (CHEN *et al*., 2013). Segundo Villar (2017), pensar na governança deve abranger ambiente propício, com políticas, legislação e financiamento adequados; funções institucionais com criação de estrutura organizacional, capacitação, avaliação dos recursos hídricos, plano de gestão integrada de recursos hídricos, instrumentos econômicos, de resolução de conflitos e ferramentas de gestão.

Há constante insistência em tratar das águas internacionais apenas por acordos e tratados, sem abordar o aspecto da gestão em si, assim, os acordos se mostram pouco eficazes, mas continuam sendo firmados. Uma das principais razões para a baixa eficácia é que esses Acordos são pouco precisos quanto aos seus mecanismos de gestão, como é o caso do Aquífero Guarani.

Em 1999, a Associação Internacional de Hidrogeólogos (IAH) formou uma comissão de investigação que buscava a identificação de iniciativas internacionais para a gestão compartilhada de aquíferos transfronteiriços. O resultado de seu trabalho indicou a necessidade de criar uma rede internacional ligada ao IAH, UNESCO, FAO e UNECE, que promoveu um encontro de especialistas que propuseram um programa de aquíferos transfronteiriços de iniciativa internacional, o Internationally Shared Aquifer Resources Management (ISARM) e, junto com o apoio do GEF e do Banco Mundial, incentivou uma série de projetos sobre esses recursos, como foi o caso do Aquífero Guarani (VILLAR, 2015; ISARM, 2016).

No que se refere especificamente à institucionalidade das águas subterrâneas, esta foi tratada de forma demasiadamente abrangente nas Conferências de Mar del Plata, do Rio-92 e de Dublin, entre outros importantes marcos ambientais e hídricos, como as Normas de Helsinque e de Seoul referentes à água doce que citavam águas subterrâneas, mas não possuíam caráter vinculante. A partir da A Convenção sobre o Direito Relativo à Utilização dos Cursos de Água Internacionais para Fins Diversos dos de Navegação, de 1997, consideram-se as águas subterrâneas oficialmente como assunto do direito internacional, mas de forma muito ampla, e restrita a certos tipos de aquíferos e não a todos, pois somente considerava os aquíferos ligados a corpos hídricos superficiais e excluiu aqueles que estão confinados, ou cujas condições não permitem a recarga (como parte Aquífero Guarani e o Arenito Núbia); e os aquíferos com recarga exclusiva da chuva (VILLAR, 2012; MECHLEN, 2009; ECKSTEIN, 2005, 2017).

Portanto, as águas subterrâneas não estavam delimitadas em todas as suas particularidades, o que levou a certa confusão e dificultou a aplicabilidade e gestão dessas águas. Ao perceber essa lacuna, os esforços se direcionaram na criação de um marco legal para a temática no âmbito da CDI (ECKSTEIN, 2005). Dessa forma, foi adotada pela Assembleia Geral da ONU em 2008 a Resolução 63/124 sobre o Direito Internacional dos Aquíferos Transfronteiriços da CDI, que foi base para o Acordo do

Aquífero Guarani. Os artigos da CDI são os primeiros a regulamentar as águas doces subterrâneas (MECHLEN, 2009). Seus princípios são muito semelhantes aos da Convenção de 1997 defendendo o uso equânime e racional, preocupado em não causar dano significativo, e fundamentado na cooperação e respeito à soberania Apesar de ser importante avanço para os aquíferos no cenário internacional, seus princípios são demasiadamente amplos e pouco precisos (MECHLEM, 2009), algo que também pode ser transposto ao Acordo do Aquífero Guarani.

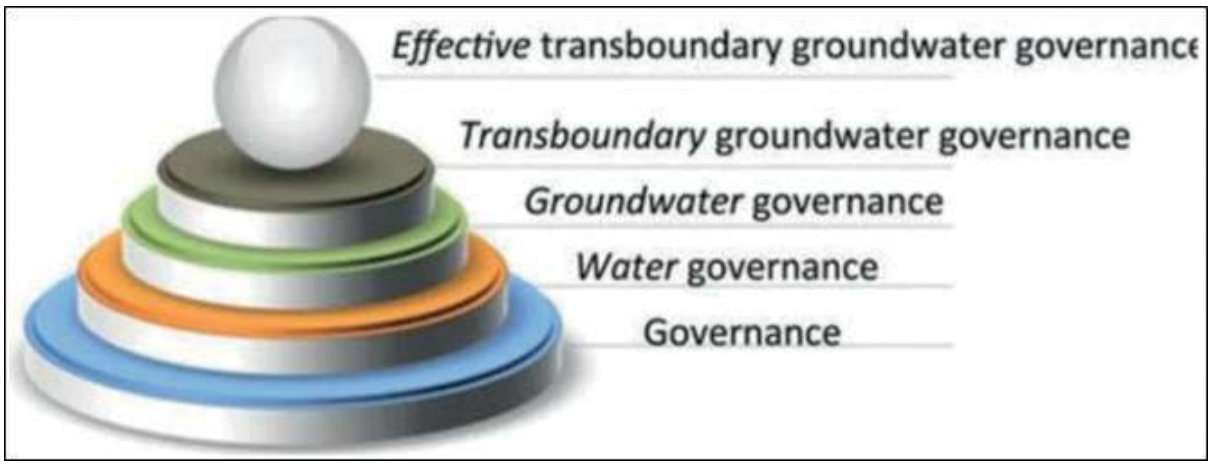
Em relação aos princípios aplicáveis adotados por essa matéria no âmbito da CDI, muito do aquífero se assemelha às águas superficiais, o que pode levar à aplicação de certos princípios comuns, mas existem outros pontos específicos, que demandam diretrizes específicas. Os aquíferos, quando contaminados ou poluídos, não só são de difícil acesso, como o reparo do dano é de alto custo. Além disso, como em partes do seu sistema, o escoamento de resíduos é mais vagaroso, não se poderia adotar, como ocorreu, o princípio de evitar danos significativos, havendo a necessidade de explicar de forma mais explícita o que é dano e significativo, bem como, considerar o impacto do dano ao corpo superficial ligado a esse aquífero, suas zonas de carga e descarga, entre ouros fatores.

Porém, os relatórios realizados pela comissão criada para formular o marco para aquíferos transfronteiriços, mostraram que o conceito de significativo não necessitava de precisão, pois o termo era flexível e relativo, sendo que as autoridades nacionais deveriam se empenhar ao máximo no controle e em evitar o dano (ECKSTEIN, 2005). Portanto, nesse arranjo mostra-se perceptível a preocupação com a questão política e legal, especialmente, com a soberania, um dos princípios desse marco.

No tocante à existência de instrumentos para institucionalização da governança de aquíferos compartilhados por mais de um país, os arranjos formais e informais têm sido modelos (ECKSTEIN, 2017), com os dois acordos de cooperação técnica para monitoramento e troca de dados relacionados ao Programa de Desenvolvimento de uma Região Estratégia para a Utilização do Sistema Aquífero de Arenito Nubia e a cooperação técnica para o estabelecimento de um mecanismo consultivo para o Aquífero Sistema Saara Noroeste (VILLAR; RIBEIRO, 2011).

O primeiro arranjo formal no sentido de institucionalizar e instrumentalizar a governança dos aquíferos compartilhados é a Convenção de Proteção, Utilização, Recarga e Monitoramento do Aquífero Franco-Suíço de Genebra, ou a Convenção de Genebra, originado em 1978 e revisado em 2008. Esse arranjo se refere à qualidade, quantidade e recarga das águas subterrâneas e foi criado pela a Comissão de Gestão do Aquífero Genebra, em parceria entre França e Suíça. Apesar de seu caráter consultivo, o levantamento de informações e de opiniões técnicas possui considerável peso na área. Tudo o que é produzido pela Comissão é altamente considerado, especialmente por conseguir manter o equilíbrio entre a soberania e a responsabilidade do Estado em seu esquema de governança, baseados na cooperação e transparência. O documento internacional evitou criar um aparato político e legal que pudesse embasar as atitudes relacionadas à soberania dos Estados, ou das águas (ECKSTEIN, 2017). Portanto, trata-se de referencial precursor para a temática.

Figura 1 – Governança transfronteiriça de águas subterrâneas e conceitos aninhados



Fonte: SUGG et.al (2018).

A figura 1 sintetiza a atual estágio da governança para águas subterrâneas no cenário atual, que ainda deve superar inúmeros desafios para que seja tratada de forma adequada no contexto internacional, a complexidade desse recurso somada à ausência de ferramentas específicas fazem do tema espinhoso e enredado a outras estruturas relacionadas à governança.

2 O ACORDO DO AQUÍFERO GUARANI

O Acordo do Aquífero Guarani é resultado de uma série de estudos e negociações iniciadas nos anos noventa e influenciados por uma série de outros estudos e iniciativas referentes à governança e à gestão das águas subterrâneas no âmbito internacional. Os estudos acerca do Aquífero Guarani já datavam da década de 1990, resultantes dos esforços da comunidade epistêmica argentina, brasileira, paraguaia e uruguaia, que passaram a desenvolver pesquisas para um mínimo conhecimento sobre a extensão, formação e conexão hidráulica deste recurso transfronteiriço de grandes proporções.

> A extensão total do SAG [Sistema do Aquífero Guarani] de 1.195.500 km², é compartimentada tanto em termos hidrológicos, quanto políticos e físico-ambientais. Assim, os 839.800 km² que ocorrem no Brasil, ou seja, perto de 70% da extensão total são distribuídos por oito estados (213.200 km² – MS; 157.600 km² – RS; 155.800 km²– SP; 131.300 km² – PR; 55.000 km² GO; 51.300 km² – MG; 49.200 km² – SC; e 26.400 km² – MT). O SAG estende-se ainda por sobre 225.500 km² na Argentina (19%), 71.100 km² no Paraguai (6%) e 58.500 km² no Uruguai (5%) (AMORE; REBOUÇAS, 2002, p. 137).

Após quase uma década de pesquisa, em 1999, o Banco Mundial e a Organização dos Estados Americanos (OEA) se interessaram pela questão do aquífero e aceitaram se unir aos estudos, mas desde que a elaboração do projeto para o Aquífero Guarani se ajustasse aos termos do GEF (VILLAR, 2015). A partir desse momento foi percebido maior interesse pelo projeto, pensando-se em um projeto para a reserva, que se concretiza em 2003, ano de lançamento do PSAG instituído por Brasil, Argentina, Paraguai e

Uruguai e com o apoio do Banco Mundial, GEF e OEA. O projeto tinha como objetivo a gestão integrada e o uso sustentável do recurso hídrico para que, dessa forma, fosse possível a elaboração de um quadro institucional e técnico para gestão e preservação do Sistema do Aquífero Guarani. Esse projeto foi prolongado até 2009, embora inicialmente devesse ter sido finalizado até 2007. O Banco Mundial era a agência implementadora dos recursos do GEF e a OEA era a agência executora (VILLAR, 2015).

Villar (2010) ressalta, em relação à gestão do Aquífero Guarani, que o PSAG é importante, contudo, não fica evidente em seu texto o que o projeto chama de gestão local, se é municipal ou do âmbito da bacia hidrográfica. Ressaltamos também que a conclusão do projeto não dá a devida importância a uma gestão que contemplaria os impactos transfronteiriços, mas sim que as principais ações de gestão e proteção desse recurso deveriam estar contidas em âmbito local, algo evidente no Projeto de Ação Estratégica (2009) que diz, de maneira clara, que as diretrizes para a gestão deveriam ser executadas em cada Estado e em cooperação entre os quatro países, na região do Sistema Aquífero Guarani. Porém, "(...) no âmbito interno, as políticas nacionais para a proteção dos aquíferos estão em estado embrionário, diante da falta de conhecimento técnico ou da capacidade institucional e legal" (VILLAR, 2010, p. 2).

O Mercosul foi escolhido como instância responsável pela formulação de um projeto de Acordo para o Aquífero Guarani e, em 2004, o Grupo Ad Hoc de Alto Nível do Aquífero Guarani foi criado para a formulação desse marco, mas o Grupo foi finalizado em 2005 sem que houvesse concordância referente ao texto do Acordo entre os países detentores do Aquífero. Após alguns anos de inatividade e o envolvimento do Parlasul na questão, as negociações foram retomadas e o Acordo do Aquífero Guarani foi assinado em 2 de agosto de 2010, na ocasião de uma Reunião da Cúpula de Presidentes do Mercosul.

O Acordo está pautado nos seguintes documentos internacionais: a Declaração da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente, de 1972, a Rio-92, a Agenda 21, na Cúpula Mundial sobre o Desenvolvimento Sustentável e no Acordo Marco de Meio Ambiente do Mercosul. O Acordo visa a maior cooperação pelo conhecimento científico e gestão responsável sobre o recurso hídrico e foi o primeiro documento internacional baseado na Resolução 63/124 da Assembleia Geral da ONU (ACORDO SOBRE O AQUÍFERO GUARANI, 2010).

O Acordo do Aquífero Guarani parte do regional para o internacional, o que deveria ser algo positivo, todavia, não menciona quais políticas e diretrizes os Estados deverão promover internamente para torná-lo efetivo (NOSCHANG, 2012), ou seja, de modo diferente do caso do Aquífero de Genebra, não se dá ênfase aos mecanismos de gestão, algo que deveria ser possível, uma vez que o PSAG possibilitou o mapeamento das formações e áreas de maior cuidado do Aquífero, e, portanto, "(...) o tratado segue linhas gerais de gestão conjunta de recursos hídricos transfronteiriços, mas não observa a geografia diversa do aquífero em questão nos quatro Estados-membros" (NOSCHANG, 2012, p.56). Dessa forma, permanecem desconsiderados importantes pontos que deveriam ser abordados no Acordo, como áreas de carga e recarga de vulnerabilidade, sua constituição geológica nas diversas áreas do Aquífero e que impactam na velocidade, qualidade, preservação e resiliência dessa reserva e devem ser ponderados em sua gestão.

O Aquífero Guarani além de se pautar nos principais documentos ambientais internacionais, também foi o primeiro a se utilizar dos princípios da Resolução 63/124, tendo a questão da soberania enfatizada já nos seus primeiros artigos, em relação à titularidade do Aquífero Guarani, o qual deveria ser gerido com base nas disposições legais e constitucionais de seus Estados-parte; bem como, usa outro princípio da Resolução do direito internacional, o uso equânime, racional e sustentável, o qual vem sendo reforçado por todos aqueles que vêm trabalhando com a ratificação do Acordo.

Seus artigos 5 a 11 referem-se ao dano significativo, pois trata-se de evitar prejuízo sensível entre as partes e a cooperação é reforçada nesses artigos para a troca de informações e projetos comuns entre as partes. Apesar de perceber-se a incorporação dos princípios da Resolução, um deles se sobressai, que é a soberania, a qual dificulta as demais etapas de configuração de um regime, que pressupõe normas, regras e procedimentos de tomada de decisão minimante concertados, bem como um espaço e percepção comum desse tema como de primordial atenção. Ademais, como Caubet (2009) analisa, há preferência por produzir um texto com artigos tradicionais para o Acordo do Aquífero, o que não traz maiores modificações para a matéria; especialmente no que se refere à construção de um sistema de governança, questão tratada na próxima seção.

Por fim, de acordo com Sindico (2011) esse foi o primeiro documento internacional referente à gestão de águas subterrâneas transfronteiriças e foi demonstrativo da necessidade da aplicação dos artigos da CDI, promovendo uma conexão entre o global e o regional. Para o autor, a cooperação é um dos pontos mais evidenciados no Acordo do Aquífero Guarani, especialmente no tocante à troca de informação e ao direito dos países signatários de obter informações adicionais sobre determinadas questões. Sindico e Hawkins (2015) afirmam se trata de um quadro flexível de cooperação, mas não trazem maiores detalhes sobre importantes pontos de desenvolvimento do Acordo, como a criação de um mecanismo de solução de controvérsias, bem como de programas de cooperação entre os países e a ênfase em uma legislação internacional que abarcasse a gestão desse recurso.

É perceptível que a Resolução 63/124 trata apenas de diretrizes a serem adotas em situações de criação de mecanismos de governança e gestão para aquíferos compartilhados, cada região deve se apropriar e desenvolver documentos singulares, de acordo com as suas particularidades. O Acordo do Aquífero Guarani somente replicou o que já existia no documento da Assembleia Geral da ONU para o tema e permaneceu abrangente, pouco preciso e claro.

3 OS PROCESSOS DE RATIFICAÇÃO

Nem todos os países signatários do Acordo do Aquífero Guarani ratificaram esse documento. Tanto a Argentina quanto o Uruguai o ratificaram em 2012, entretanto, Brasil e Paraguai passaram respectivamente em 2017 e 2018 pela aprovação recente do Acordo em seus Congressos Nacionais, mas aguardam pela aprovação pelo Executivo de seus países para, então, entrar em vigor. A ratificação é o processo de internalização da norma que, de forma resumida, ocorre após a assinatura de um Acordo, Tratado bilateral ou multilateral. O documento é encaminhado ao Poder Legislativo, o qual inicia

o processo de análise com a escolha de relatores dentro da(s) Comissão de Relações Exteriores e/ou assuntos relacionados ao tema do documento internacional, o relator é responsável por avaliar a adequabilidade do projeto e indicar pela sua aprovação ou rejeição aos seus colegas da Comissão e, posteriormente, do Plenário da Câmara dos Deputados. No caso de parlamentos bicamerais, o mesmo processo ocorre no Senado e após a aprovação da matéria no Congresso Nacional, o texto deve ser designado para a aprovação do Executivo e, somente após esses trâmites é incorporado no ordenamento jurídico nacional. A seguir descrevemos suscintamente como se deu esse processo nos Estados parte do Acordo do Aquífero Guarani.

A aprovação da *Comisión de Relaciones Exteriores y Culto* argentina ocorreu no dia 22 de agosto de 2012 (APROBARÓN..., 2012) e o parecer favorável à aprovação dessa comissão e da de Intereses Marítimos, Fluviales, Pesqueros y Portuarios foi realizado no dia 11 de outubro de 2012, para então ser aprovado pelo Congresso Nacional no dia 31 de outubro de 2012 (ARGENTINA, 2012). De acordo com a leitura das notas taquigráficas da sessão que tratou, entre diversas matérias, da aprovação do Acordo do Aquífero Guarani, não houve nenhuma discussão acerca da questão, o que, talvez, deva-se ao fato de que, no mesmo dia, foi votado o sufrágio eleitoral a partir dos 16 anos de idade na Argentina, questão que vinha provocando polêmica no país e mobilizando a opinião pública (ARGENTINA, 2012). Uma vez sancionada no dia 31 de outubro, no dia 23 de novembro de 2012 foi promulgada a Ley n. 26.780, mediante o Decreto n. 2218/2012.

A partir do texto do deputado Guillermo Carmona, com base no Acordo do Aquífero Guarani, além do uso racional, equitativo e sustentável e da troca de informações dos países sobre obras e aproveitamento desse recurso, está prevista a criação de uma comissão responsável por coordenar a cooperação entre as partes integrantes do Sistema Aquífero Guarani (SAG); a lei n. 26.780 garante o uso e gestão soberana da Argentina sobre o recurso; também deve ser ressaltado que naquele momento a *Subsecretaría de Recursos Hídricos* e o *Consejo* Hídrico Federal, deveriam monitorar a reserva hídrica e a implementação do *Sistema de Información común en los cuatro países del Sistema Acuífero Guaraní* (SISAG) e manutenção das atividades técnicas na área do Projeto Piloto Concordia/Argentina – Salto/Uruguai (ACUÍFERO GUARANÍ..., 2013). Até o momento, talvez, pelo fato do Acordo ainda não ter entrado em vigor, o SISAG ainda não foi iniciado.

No Brasil, além da complexidade jurídica, um aspecto que afetou a incorporação do Acordo do Aquífero Guarani foi a própria morosidade do processo de ratificação. O Acordo foi assinado em 2010, mas a aprovação da representação brasileira do Parlasul só ocorreu em 6 de novembro de 2015, ocasião na qual o Acordo foi despachado para aprovação das Comissões de Minas e Energia; de Constituição e Justiça e de Cidadania; e de Defesa Nacional e Relações Exteriores. A Comissão de Minas e Energia aprovou o Acordo por unanimidade e sem discussão, em dezembro de 2015. Segundo o relator Rodrigo de Castro trata-se de matéria "(...) relevante e trata adequadamente a exploração racional e sustentável dos recursos hídricos do Sistema Aquífero Guarani, do qual o Brasil faz parte, preservando a soberania das decisões de nosso país e fomentando a colaboração e o entendimento com nossos vizinhos" (BRASIL, 2015, não paginado).

Também a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania aprovou o Acordo em 23 de agosto de 2016, com todos os votos favoráveis e sem discussão da matéria O relatório preconiza "(...) o Sistema Aquífero Guarani como um recurso hídrico

transfronteiriço que integra o domínio territorial soberano das quatro Partes, que deverão exercê-lo de acordo com as disposições constitucionais e legais e de conformidade com as normas de direito internacional aplicáveis" (BRASIL, 2015, não paginado). Também foi ressaltada a necessidade do intercâmbio de informações sobre práticas de gestão e do desenvolvimento de projetos comuns, bem como a formação de uma Comissão que deve coordenar a cooperação entre as partes (BRASIL, 2015).

A última Comissão na qual o Acordo passou por aprovação foi a Comissão de Defesa Nacional e Relações Exteriores, em 30 de novembro de 2016, com todos os votos afirmativos e sem discussão. A pauta havia sido retirada 3 vezes de discussão nos meses anteriores, mas sem justificativa aparente, de acordo com leituras das notas taquigráficas. O último passo foi a aprovação pelo plenário da Câmara dos Deputados, em fevereiro de 2017; a matéria foi aprovada com todos os votos favoráveis e redação do relatório final a cargo do deputado Chico Alencar.

O Acordo então passou para o Senado, que o aprovou no dia 2 de maio de 2017. O relatório da senadora Ana Amélia ressalta que a "(...) institucionalidade do Acordo sobre o Aquífero Guarani (...) é constituída no âmbito do Tratado da Bacia do Prata, e não do Mercosul", em explicação do artigo 15 do Acordo; finaliza afirmando que o Acordo "destina-se a constituir um marco fundamental da cooperação regional em matéria ambiental" (BRASIL, 2017).

Na seção de análise do relatório da senadora, ao mesmo tempo em que se destacou o princípio da soberania e gestão com base em normas do direito internacional de cada país, foi ressaltado que "O instrumento internacional em apreço fixa, assim, as bases de uma política comum, a ser desenvolvida pelos países signatários, voltada à preservação dos recursos hídricos do Aquífero Guarani" (BRASIL, 2017).

A questão parece dúbia no relatório e busca ser sanada com base na troca de informações sobre obras sensíveis, informações e cooperação, mas, ainda assim, após a leitura do relatório, percebe-se que certos pontos do Acordo são vagos e permitem interpretações, por vezes, conflitantes.

Após a aprovação no Senado, ainda falta uma etapa a ser cumprida, a qual consiste em ir para o Executivo, que deve avaliar sua ratificação, fato, que até o momento, não temos informação de ter acontecido (LEITE, 2018). Quanto à morosidade do processo, em entrevista realizada por Leite (2018), o deputado Chico Alencar afirmou que o trâmite de ratificação é longo e a ausência de discussões no Legislativo é natural quando se trata de matéria de consenso coletivo.

No caso paraguaio, a ratificação ainda não ocorreu porque o período em que o Acordo tramitava nas instâncias decisórias do país, coincidiu com a crise político-institucional paraguaia, que resultou na sua suspensão temporária do Mercosul em 2012, durante a 18ª Reunião do Conselho Mercado Comum, até que a ordem democrática fosse restabelecida naquele país. A decisão estava pautada no Protocolo de Ushuaia, que em seu artigo primeiro frisa o comprometimento dos Estados Partes em manter vigentes as instituições democráticas, condição fundamental para o desenvolvimento da integração regional (SANTOS; SANTOS, 2015).

O Acordo do Aquífero Guarani havia sido enviado ao Congresso Nacional com relatório favorável à aprovação do Ministério das Relações Exteriores em 07 de janeiro

de 2011. O relatório ressaltava o espírito cooperativo do Acordo, além de frisar as dimensões geográficas e a necessidade de um marco regulatório para a reserva compartilhada, algo que não existia até então. A soberania, a troca de informações e o uso racional, equitativo e sustentável, também foram destacados.

No dia 07 de junho de 2012, o Senado aprovou o Acordo do Aquífero Guarani e no dia 14 do mesmo mês, a matéria foi enviada para a *Comisión de Ecologia, Recursos Naturales y Medio Ambiente*. Contudo, a mudança na situação paraguaia dentro do bloco parece ter sido a justificativa para que o processo de ratificação fosse suspenso, pois apesar de não ter sofrido críticas antes, em 14 de agosto de 2012 o Congresso Nacional, rejeitou o Acordo do Aquífero Guarani, sem que houvesse justificativa (PARAGUAY, 2012).

O deputado César López, que assinou o documento, afirmou que o artigo 8 do Acordo, referente o intercâmbio de informação, estudos, atividades e obras que contemplam o aproveitamento sustentável do Aquífero era uma "(...) *quebranta el princípio de soberanía y autodeterminación de los pueblos", uma vez que* (...) *el Paraguay realiza una cesión de derechos de su libertad de disponer de sus recursos hídricos*" (PARAGUAY, 2012).

Recentemente, o Parlasul buscou intervir diretamente junto ao Congresso paraguaio na questão da ratificação do Acordo, considerada crucial para o tratamento adequado desse recurso. A deputada paraguaia Amanda Núñez justificou, então, o motivo da rejeição com o argumento de que "(...) *este proyecto coincidió con un momento político en el cual Paraguay estaba excluido del MERCOSUR, razón por la cual fue rechazado en este momento*" (ACUÍFERO GUARANÍ..., 2017). Atualmente, o Acordo foi aceito pelo Senado e aguarda a aprovação da Câmara dos Deputados.

Por fim, o caso uruguaio é o único no qual houve discussão parlamentar acerca da matéria. O Acordo do Aquífero Guarani foi aprovado pela *Asesoria de Política Comercial del Ministério de Economía y Finanzas*, em outubro de 2012, seguindo em novembro do mesmo ano como projeto de lei para a Assembleia Geral, com mensagem explicativa sobre o projeto. No preâmbulo da mensagem há uma explicação sobre as dimensões físicas da reserva e seu caráter transfronteiriço, o que levou à busca por um marco regulatório entre seus titulares no Mercosul, mas o texto afirma que o Acordo não é do Mercosul, mas sim, realizado pela União (URUGUAY, 2012). O caráter político-social também é ressaltado, pois se expressa o caráter estratégico de uma reserva como essa em um cenário no qual a água é fonte de preocupação, o que torna premente a necessidade de um marco regulatório que garanta a soberania dos titulares perante essa reserva hídrica subterrânea de enormes proporções. O Acordo foi aprovado pela Comissão de Assuntos Internacionais do Senado, em março de 2012, com texto explicativo de seus artigos e seguiu para a Câmara dos Deputados, onde foi aprovado em junho de 2012.

O relator, Rubén Martínez Huelmo, em sua fala favorável à aprovação, frisou o papel precursor do Uruguai em considerar a água como um direito humano fundamental, por meio de mudança constitucional em 2004. A questão da soberania e valor da reserva foi destacada pelo deputado Trobo, que também participou explicando a matéria em discussão, colocando todos os pontos, inclusive aqueles em aberto, do texto do Acordo como a questão da gestão do Aquífero com base na soberania entre países com disparidade de poder e de participação na reserva que se encontra, em grande parte, situada no Brasil.

O deputado também chamou a atenção para a possibilidade de conflito, já que em meados dos anos 2000 houve o contencioso das papeleiras, referente ao Rio Uruguai

entre a Argentina e o país. Ademais, o deputado Trobo ressaltou que dois pontos não estão suficientemente fechados no Acordo do Aquífero Guarani: a ausência de parâmetros legais, no caso de uma exploração abusiva ou contaminação por um dos países à reserva. Neste caso, o deputado sugere que deveria ser futuramente incluído algo que fosse ao encontro dos artigos 42 e 43 do Tratado entre Argentina e Uruguai de 1975 que estabelece alguma forma de responsabilização; o outro ponto colocado foi sobre o artigo 19 do Acordo do Aquífero Guarani, que diz respeito ao mecanismo de soluções de controvérsias, que era muito vago (URUGUAY, 2012).

O deputado José Carlos Cardoso expôs sua preocupação com o fato de o Brasil ser o maior detentor do recurso e de seus estados abrigarem as zonas de recarga do Aquífero Guarani. Segundo o deputado, a inexistência no Acordo do Aquífero, de bases consistentes para um mecanismo de solução de controvérsias também era algo preocupante (URUGUAY, 2012). O deputado Trobo logo enfatizou que o Executivo, no papel da chancelaria, seria notificado sobre a necessidade de um protocolo adicional ao Acordo nesse sentido. O deputado Vásquez demonstrou preocupação com o uso e a legislação brasileira acerca das águas subterrâneas e zonas de recarga, mais especificamente do Aquífero Guarani, pois havia uma grande assimetria entre as legislações uruguaias e brasileiras nessa questão. O deputado Caram, em continuidade ao ponto levantado por Vásquez, advogou favoravelmente à aprovação do Acordo e ressaltou uma visão, por vezes, segundo ele, equivocada do Brasil, que usa a televisão como forma de atingir em massa uma conscientização sobre o meio ambiente, os recursos hídricos e o Aquífero Guarani, lembrando que a Rio+20 seria no Brasil e que o país havia sido erroneamente estigmatizado por não preservar seu meio ambiente em prol do crescimento. Logo após, o Acordo foi votado e aprovado.

Por meio das notas taquigráficas, ficou perceptível a importância da questão da soberania e da titularidade desse Acordo no cenário internacional, bem como a ressalva em relação à grande porção do recurso estar situada no Brasil e do mecanismo de solução de controvérsias amplo disposto no Acordo do Aquífero Guarani, levando em consideração o conflito anterior com a Argentina.

Em entrevista realizada com o deputado Huelmo, este lembrou que o Acordo foi feito com o intuito de garantir a soberania desse recurso entre seus titulares, e assinalou que "(...) *es menester recordar que organismos internacionales de crédito llegaron a plantear la posibilidad que los acuíferos fueran garantía de eventuales préstanos*" (LEITE, 2018). Porém, o deputado Huelmo não deixou de enfatizar que o mecanismo de solução de controvérsias só será posto em prova, quando o Acordo entrar em vigor, ou seja, quando todos seus participantes o ratificarem, sendo inclusive para o Brasil, detentor da maior porção do Aquífero, uma responsabilidade "*mayúscula*" (LEITE, 2018).

Quanto às garantias do Uruguai, o deputado afirmou que, embora o Acordo seja precursor em buscar entre os países na regulamentação e preservação do Aquífero, isso não é garantia de que futuramente, não haja inserção de novas demandas no marco. Inclusive, citou a iniciativa do país, em dezembro de 2017, na qual o Câmara dos Deputado aprovou, por unanimidade, um projeto de lei que proíbe por quatro anos o *fracking*[3], técnica controversa de fraturamento hidráulico, que visa a extração de hi-

3 A tecnologia de extração de gás está embasada em processos invasivos da camada geológica portadora

drocarbonetos. O mesmo projeto também visa a criação de uma Comissão de avaliação científica e técnica que possa averiguar a aplicação desta prática no território uruguaio, o que, segundo Huelmo, garantirá novas seguranças ao Aquífero (LEITE, 2018).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A exposição realizada no presente artigo chama a atenção para alguns pontos importantes. Em primeiro lugar, não há um consenso internacional sobre como tratar a gestão das reservas de águas subterrâneas compartilhadas por países. Neste caso, esbarra-se em um aspecto fundamental: a questão da soberania. A posse compartilhada não garante nem o uso compartilhado, e nem mesmo o compartilhamento de uma visão sobre o tratamento a ser dados a esse recurso. No caso específico do Aquífero Guarani, encontramos um bom exemplo dessa dificuldade. Há uma clara resistência dos países em construir uma instância regional de gestão do Aquífero. Essa resistência não significa desinteresse pelo tema, pelo contrário, os dados demonstram uma preocupação real com o assunto. O problema está em como encaminhar essa questão.

Em primeiro lugar, percebe-se uma preocupação em evitar que a falta de uma resolução regional crie um vácuo que permita uma imposição internacional. Tal como ocorre na Amazônia, os governos reconhecem o valor estratégico das águas subterrâneas e o interesse crescente que esse tema pode assumir no futuro. Assim, a construção de um sistema regional legal para tratar o assunto era fundamental e estimulou a realização do acordo.

Mas a convergência entre os detentores desse recurso termina aí, porque não há um consenso real em como gerir o Aquífero por duas razões básicas: disparidade e preservação da soberania. A disparidade se refere à distribuição desigual desse recurso entre os seus membros, pois o Brasil detém a maior parte do Aquífero e de suas áreas de recarga. A segunda razão apontada está ligada a essa primeira, uma vez que a construção de uma governança regional pressupõe a institucionalização de regras a serem seguidas por todos, e à possibilidade de punição em caso de descumprimento.

A punição aqui é um elemento chave na explicação porque pressupõe a possibilidade de que uma instância fora do Estado lhe imponha um comportamento, o que afetaria a sua soberania. Esse tipo de situação é recorrentemente rejeitada pelos países envolvidos, sendo inclusive uma causa importante dos problemas vividos pelos processos de integração por eles promovidos.

Ao não aceitarem a subordinação em certos assuntos aos ditames de uma instância regional, os países do Mercosul reforçam o caráter instável de sua cooperação e a desconfiança entre os participantes quanto a observância dos acordos, o que por sua vez, desestimula o cumprimento dos compromissos e alimenta esse ciclo vicioso negativo. No caso do Aquífero Guarani, o Acordo foi o limite do consenso, permitindo a sua ratificação sem grandes resistências, a não ser no caso do Paraguai, mas por questões distintas. Contudo, a construção de uma governança regional para o tratamento adequado dessa reserva de água subterrânea parece ainda uma meta irrealizável no médio prazo.

do gás, por meio da técnica de fratura hidráulica, com a injeção de água, areia e substâncias químicas, podendo ocasionar vazamentos e contaminação de aquíferos de água doce que ocorrem das camadas que se busca alcançar (SCHEIBE, 2013).

REFERÊNCIAS

ACORDO DO AQUÍFERO GUARANI. **International Law Association**, 2 ago. 2010. Disponível em: https://www.internationalwaterlaw.org/documents/regionaldocs/Guarani_Aquifer_Agreement-Portuguese.pdf. Acesso em: 10 jun. 2018.

ACUÍFERO GUARANÍ. El acuerdo de los 4 países fue aprobado por ley. **Instituto Correntino de Agua y Medio Ambiente**, Corrientes, 7 jan. 2013. Disponível em: http://icaa.gov.ar/acuifero-guarani-el-acuerdo-de-los-4-paises-fue-aprobado-por-ley/. Acesso em: 12 dez. 2017.

ACUÍFERO GUARANÍ. El acuerdo de los 4 países fue aprobado por ley. **Instituto Correntino de Agua y Medio Ambiente**, Corrientes, 7 jan. 2013. Disponível em: http://icaa.gov.ar/acuifero-guarani-el-acuerdo-de-los-4-paises-fue-aprobado-por-ley/. Acesso em: 12 dez. 2017.

AMORE, L; REBOUÇAS, A. C. O Sistema do Aquífero Guarani- SAG. **Revista de Águas Subterranêas**, n. 16, 2002.

APROBARÓN el Acuerdo sobre el Acuífero Guaraní. **Parlamentario.com**, Assunção, 22 ago. 2012. Disponível em: http://www.parlamentario.com/noticia-47274.html. Acesso em: 10 dez. 2017.

AQUÍFERO GUARANI. In: **Anais XVI Encontro Nacional dos Geógrafos**. Crise, práxis e autonomia: espaços de resistência e de esperanças- Espaço de Socialização de Coletivos, XVI Encontro Nacional dos Geógrafos, Porto Alegre, 25-31 jul., 2010.

ARGENTINA. **Câmara dos Deputados**. Sesiones Ordinarias 2012 Orden del Día n. 1247 Comisiones De Relaciones Exteriores y Culto y de Intereses Marítimos, Fluviales, Pesqueros y Portuarios. Publicado em 30 out. 2012.

ARGENTINA. **Câmara dos Deputados**. 15ª Sesión Ordinaria, Buenos Aires, 30 out. 2012. Disponível em: http://www.diputados.gov.ar/secparl/dtaqui/. Acesso em: 10 mar. 2017.

BISWAS, A. K; TORTAJADA, C. **Future Water Governance**: Problems and Perspectives. Water Resources Development, v. 26, n. 2, p. 129–139, 2010.

BRASIL. **Câmara dos Deputados**. Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania. Projeto Legislativo n. 262(mensagem n. 172, de 2015). Aprova o texto do Acordo sobre o Aquífero Guarani, firmado em San Juan, República Argentina, em 2 ago. 2010. Relator: Chico Alencar.

BRASIL. **Câmara dos Deputados**. Comissão de Minas e Energia. Projeto Legislativo n. 262 (mensagem n. 172, de 2015). Aprova o texto do Acordo sobre o Aquífero Guarani, firmado em San Juan, República Argentina, em 2 de ago. 2010. Relator: Rodrigo de Castro.

BRASIL. Itamaraty. **Mercosul**, [2017]. Disponível em: http://www.mercosul.gov.br/saiba-mais-sobre-o-mercosul#CRONO. Acesso em 10 mar. 2017.

CAUBET, C.G. Os contextos normativos brasileiros em matéria de águas subterrâneas. In: RIBEIRO, W. C. **Governança da água no Brasil**: uma visão interdisciplinar. São Paulo: Annablume Editora, 2009, p. 213-239.

CHEN, S; PERNETTA, J.C; DUDA, A.M. Towards a new paradigm for transboundary water governance: Implementing regional frameworks through local actions. **Ocean & Coastal Management**, v. 85, p. 244-256, 2013.

EARTH Overshoot Day marks the date when we (all of humanity) have used more from nature than our planet can renew in the entire year. **Global Footprint Network**, 1° ago. 2018. Disponível em: https://www.overshootday.org/. Acesso em: 03 ago. 2018.

ECKSTEIN, G.E. Protecting A. Hidden Treasure: The U.N International Law Commission and the International Law of Transboundary Ground Water Resources. Sustainable **Development Law & Policy**, Washington, v. 5, p. 5-12, 2005.

EICKSTEN, G. **The International Law of Transboundary Groundwater Resources**. New York: Routlegde, 2017.

GLOBAL WATER PARTNERSHIP. Effective water governance: learning from the dialogues. **Global Water Partnership Technical Committee**, Background Paper no.7, Stockholm, Sweden, 2003.

HELD, D.; MCGREW, A. Introduction. In: HELD, D.; MCGREW, A. (ed.). **Governing globalization: power authority and global governance**. Cambridge: Polity Press, p.1-21, 2002.

HIRATA, R.; SINDICO, F.; MANGANELLI, A. The Guarani Aquifer System: From a Beacon of hope to a question mark in the governance of transboundary aquifers. Journal of Hidrology: **Regional Studies**, 2018.

ISARM. **TBA´s of the World 2015**. Disponível em: https://www.un-igrac.org/sites/default/files/resources/files/TBAmap_2015.pdf. Acesso em: 03 ago. 2018.

LEITE, M. L. T. A.. **Acordo do Aquífero Guarani e a ótica da integração regional**. Dissertação (Mestrado). Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas, São Paulo, 2018.

MANFREDINI, F. N; GUANDIQUE, M. H. G; MORAES L.C. A **Análise Jurídica do Acordo sobre o Sistema do Aquífero Guarani e a conservação ambiental**. São Paulo, 2013.

MECHLEM, K. Groundwater Governance: The Role of Legal Frameworks at the Local and National Level—Established Practice and Emerging Trends. **Water**, v. 8, n. 347, 2016.

MECHLEM, K. Moving Ahead in Protecting Freshwater Resources: The International Law Commission's Draft Articles on Transboundary Aquifers. Leiden **Journal of International Law**, Leiden, n. 22, p. 801-821, 2009.

NOSCHANG, P. G. Gestão de águas subterrâneas e o Aquífero Guarani. **Revista Eletrônica Direito e Política**, Itajaí, v. 7, n. 1, 2012. Disponível em: https://siaiap32.univali.br/seer/index.php/rdp/article/view/5641/3041. Acesso em: 12 out. 2017.

OCDE. Princípios da OCDE para a governança da água. **Global Water Partnership**, Suécia, 2015.

ONU BRASIL. **17 Objetivos para transformar nosso mundo**. Disponível em: https://nacoesunidas.org/pos2015/. Acesso em: 10 jun. 2018.

PAHL-WOSTL, C. J.; MOSTERT, E. Tàbara, C. The Growing Importance of Social Learning in Water Resources Management and Sustainability Science. **Ecology and Society**, v. 13, n. 1, 2008.

PARAGUAY. **Congreso Nacional**. Proyecto de Ley que Aprueba el Acuerdo sobre el Acuifero Guraní. Comissiones de Ecologia Recursos Naturales y Medio Ambiente. Expediente n. S11798. Assunção, 14 ago. 2012.

RIBEIRO, W.C. Aquífero Guarani: soberania compartilhada. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 22, n. 64, 2008.

RIVERA, A; CANDELA, L. Fifteen-year experiences of the internationally shared aquifer resources management initiative (ISARM) of UNESCO at the global scale. **Journal of Hidrology**: Regional Studies, 2018.

SANT´ANNA, F.M. Governança global dos recursos hídricos transfronteiriços: o papel da cooperação internacional e da cooperação transfronteiriça. **Anais do 3° Encontro Nacional da ABRI**, 2011.

SANTOS, R. S. S; SANTOS, R. M.. Os vinte e quatro anos do Sistema de Solução de Controvérsias do Mercosul e o caso de suspensão do Paraguai. **Sequência**, Florianópolis, n. 70, p. 253-279, 2015. Disponível em: http://www.scielo.br/pdf/seq/n70/0101-9562-seq-70-00253.pdf. Acesso em: 20 out. 2017.

SCHEIBE, Luiz F.. Água, energia e o ‹gás de xisto› como ameaça ambiental. Disponível em: https://rgsgsc.files.wordpress.com/2013/08/cfh_aula_inaugural_2013_scheibe.pdf. Acesso em: 12 mar. 2017.

SINDICO, F.. The Guarani Aquifer System and the International Law of Transboundary Aquifers. In: **International Community Law Review**, Londres v. 13, n. 3, p. 255-272, 2011.

SINDICO, F.; HAWKINS, S. The Guarani Aquifer Agreement and Transboundary Aquifer Law in the SADC: Comparing Apples and Oranges? **Review of European, Comparative & International Environmental Law**, v. 24, n 3, p.318–329, 2015.

SUGG, Z.; VARADY, R. G.; GERLAK, A. K.; GRENADE, R. Transboundary groundwater governance in the Guarani Aquifer System: reflections from a survey of global and regionals experts. **Water International**, v. 40, n. 3, 2015, p. 377-400.

URUGUAY. **Câmara de Representantes**. Sesión del día martes. Montevidéu, 12 jun. 2012. Disponível em: http://www.diputados.gub.uy/wp-content/uploads/2012/12/C1427_026_2012.pdf . Acesso em: 11 mar. 2017.

VILLAR, P.C. **Aquíferos transfronteiriços**: governança das águas e o Aquífero Guarani. Curitiba: Juruá, 2015.

VILLAR, P.C. **Governança da água na América Latina**. São Paulo: Ana-Unesp, 2017.

VILLAR, P.C. International cooperation on transboundary aquifers in South America and the Guarani Aquifer case. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 59, n. 1, Brasília, 2016.

VILLAR, P.C. **Governança dos riscos e os aquíferos transfronteiriços**. GEOUSP, Edição Especial Recursos Hídricos, São Paulo, n.31, p. 93-107, 2012.

VILLAR, P.C.; RIBEIRO, Wagner Costa. The Agreement on the Guarani Aquifer: a new paradigm for transboundary groundwater management? **Water International**. v. 36, n. 5, p. 646-660, 2011.

YOUNG, O. R. Environmental Governance: The Role of Institutions in Causing and Confronting Environmental Problems. **International Environmental Agreements**: Politics, Law and Economics, Netherlands, vol. 3, p. 377–393, 2003.

Artigo recebido em: 28/10/2018. Aprovado em: 22/05/2019.

AS POLÍTICAS DE FRONTEIRAS DA UNIÃO EUROPEIA: O ESPAÇO SCHENGEN E A FRONTEX

BORDER POLICIES OF THE EUROPEAN UNION:SCHENGEN SPACE AND FRONTEX

Fernando Jose Ludwig[1]

RESUMO: As fronteiras são primordiais para o entendimento das relações internacionais e, sobretudo, no que tange os processos de integração regional, tais como a União Europeia (UE), Mercado Comum do Sul (Mercosul), União Africana (UA), por exemplo. Mesmo encontrando um certo consenso em tal afirmação, o mesmo não vale para a emancipação dos estudos fronteiriços em direção ao centro das Relações Internacionais. Desta feita, a UE é, sob os mais variados aspectos, uma rica fonte de concepções sobre fronteiras. Assim, o presente artigo busca inquirir sobre a dualidade de entendimento das fronteiras internas e externas a partir da percepção europeia. Nomeadamente, assimilar de que maneira estas percepções, de certa forma, antagônicas permeiam o processo de integração regional europeu. Para este fim, a inferência ontológica proposta circunda a continuidade ou não do entendimento interno das fronteiras europeias em direção ao seu domínio externo. Argumenta-se que há uma ruptura no entendimento crítico (envolvendo a Teoria Crítica) das fronteiras no espaço interno da UE, em contraposição ao entendimento externo, receptivo à erudição tradicional das fronteiras, ou seja, expressa e tacitamente enquanto parte limítrofe de um Estado (ou, neste caso, de uma organização regional). Ainda, para sustentar tal construção, o presente artigo traz os estudos de caso do Espaço Schengen e da Frontex.

PALAVRAS-CHAVE: Fronteiras. União Europeia. Espaço Schengen. Frontex. Teoria Crítica.

ABSTRACT: Borders are essential for understanding International Relations (IR) and, furthermore integration processes such as the European Union (EU), *Southern Common Market* (Mercosur), African Union (AU), for instance. Even though a certain consensus can be found on this statement, border studies nowadays are far from being at the centre of IR debate. In spite of this, the EU is – under the manifold aspects of it – a rare source of borders perceptions. Thus, the present article aims to evaluate the duality presented at the internal and external EU's conception of borders. Namely, to understand in which ways such considerations – in some ways conflicting – prevails at the European integration

1 Professor adjunto no curso de Relações Internacionais da UFT. Doutor (2015) e graduado (2007) em Relações Internacionais pela Universidade de Coimbra; Mestre (2008) em Relações Internacionais pela University of Kent. Colabora com o Instituto de Desenvolvimento Econômico e Social de Fronteiras (IDESF). Pesquisa, essencialmente, os temas relacionados as fronteiras, segurança e teorias das relações internacionais. fernandoludwig@uft.edu.br

process. In this regard, the ontological inference proposed in this work attempt to understand weather or not the EU's internal perception of borders corresponds with its external. It is argued that there is a rupture between internal and external borders, whereas, in one hand, the Critical Theory of International Relations are more prone to explain the first (internal); and, on the other, in contrast, external borders are more likely to be understood as a line that separates countries. Finally, in order to support such claims, this article presents the Schengen Area and the Frontex as case studies.

KEYWORDS: Borders. European Union. Schengen Area. Frontex. Critical Theory.

INTRODUÇÃO

Ao longo da segunda metade do século XX e no início do século XXI a União Europeia (UE) alcançou grandes avanços em termos de integração regional. A instituição possui um entendimento *sui generis* acerca de suas fronteias – tanto interna quanto externamente – que perpassa por interpretações distintas com significações e consequências diferentes consoantes ao seu entendimento. Ao olharmos, principalmente a partir da América do Sul, para o processo de integração regional europeu, é possível verificar avanços que, cada vez mais, parece-nos distantes, neste novo continente. A UE seria, portanto, uma utopia para os estudiosos sobre regionalismo e seus impactos em âmbito local, regional e internacional. Nesse sentido, o presente trabalho tem como objetivo ontológico escrutinar a funcionalidade teórica e prática das fronteiras no caso da UE, apresentando um panorama quase paradoxal das percepções de suas fronteiras internas e externas.

Assim, o presente artigo propõe a seguinte indagação: existe continuidade entre as perspectivas internas e externas das fronteiras na União Europeia? Embora haja um avanço sem precedentes da perspectiva das fronteiras no âmbito interno da UE, no plano externo ainda prevalece uma visão *semi*-tradicional das fronteiras (que, por um lado, tende a monitorar e guardar a soberania europeia e, por outro, busca alternativas para melhorar as relações com a vizinhança – mesmo que de forma ainda bem tímida).

De forma a inferir sobre as questões propostas, o trabalho está estruturado da seguinte forma: num primeiro momento buscar-se-á um referencial teórico das fronteiras nas Relações Internacionais, com vistas a aferir que há uma escassez de discussões teóricas e visando também diferenciar aquilo que pode ser denominado de perspectivas "tradicionais" e "críticas", fazendo alusão à diferencial da escola de Frankfurt e da Teoria Crítica (TC). Na sequência, será abordado o contexto da UE e se analisará de que forma o processo de integração europeu e a construção do Espaço Schengen contribuíram para uma visão crítica, socialmente construída e até mesmo revolucionária das fronteiras internas da Europa. Será apresentada também a funcionalidade dos alargamentos ao longo da história da UE; em um terceiro momento será explorada a visão das fronteiras externas europeias, bem como apresentadas as características e fundamentações da Frontex e seus corolários (o entendimento de suas fronteiras externas); por fim, tendo em vista as abordagens teóricas e práticas acerca das perspectivas da UE sobre suas fronteiras, serão apresentadas algumas considerações alusivas à relação causal entre as concepções interna e externa das fronteiras na UE, bem como seus corolários para os estudos fronteiriços no âmbito das Relações Internacionais.

1 EM BUSCA DE UMA GENEALOGIA HISTÓRICA-CONCEITUAL DAS FRONTEIRAS NAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS

As fronteiras fazem parte de um espectro de infinitas possibilidades de análise, perpassando várias áreas do conhecimento, por exemplo: Geografia, Filosofia, Antropologia, Direito, Ciência Política, História, Economia e muitas outras. Justamente por esta característica elástica, sua definição – ou tentativa dela – se torne eficaz e/ou coerente para as respectivas áreas. Tornando-se assim uma definição parcial, *ah hoc,* particular e restrita. Embora desafiadora, a tarefa deste trabalho vai ao encontro da emancipação do conceito de fronteiras no seu cerne, sem intermediações, à partir das Relações Internacionais.

Não obstante, tal jornada deve-se pautar num recorte histórico-metodológico adequado para não ensejar incoerências *meta/trans* conceituais. Dessa forma, no presente artigo o conceito de fronteiras será embasado em sua relação com o sistema internacional (que na literatura pode ser encontrada como globalização). O conceito traz consigo uma carga multidimensional analítica e complexa (visto que diferentes esferas de análise se justapõem e se sobrepõem ao conceito de fronteiras). Embora tal corte seja relativamente simples, suas repercussões não são.

A noção de fronteira sob a égide do território e do espaço remonta a própria história da humanidade. De Roma à França, passando pela Idade Média e a criação do Estado territorial moderno, as fronteiras desenvolveram um papel crucial, embora sua conceptualização viesse a ser marginalizada. Seu entendimento nos períodos das revoluções burguesas do final do século XVIII e princípios do XIX, passando pelas guerras mundiais do século XX ao apogeu da Guerra Fria não sofreu tantas alterações para além da visão tradicional. Assim sendo, seu entendimento não passara da parte limítrofe de território, delimitando o alcance do poder do Estado, do feudo, da igreja, etc.. Entretanto, a história das Relações Internacionais, associada à Geopolítica, trouxe – embora de forma ainda tímida – com maior veemência o debate acerca das fronteiras enquanto instrumento/objeto dos Estados (em prol de sua expansão) (DONNAN; WILSON, 1999).

No referido contexto, as fronteiras, à semelhança das Relações Internacionais, estão em constante evolução. A alusiva relação entre fronteiras e Relações Internacionais não se dá somente através da abordagem histórica, mas também da conceitual. Dependendo do objeto de análise as fronteiras podem ser vistas de diferentes perspectivas. Daí a dificuldade atual – somada a outras variáveis a serem discutidas mais a frente – de se teorizar fronteiras.

Anderson (2012) identifica quatro grandes dimensões que formam o processo fronteiriço. A primeira está relacionada à instrumentalização das fronteiras por políticas governamentais e estatais. Nesta argumentação a função máxima das fronteiras é servir aos interesses de governos e do Estado. Há, contudo, uma diferenciação básica entre políticas de governo e de Estado, onde a primeira está relacionada com a politização das fronteiras em detrimento de suas práticas políticas orientadas em conformidade com suas orientações partidárias (extrema direita, direita, centro, esquerda, extrema esquerda)[2].

2 Na Europa ou nos Estados Unidos da América as promessas de campanha dos candidatos à presidência ou ao parlamento a respeito do posicionamento em relação às fronteiras são importantíssimas para a eleição.

Em contrapartida, a política de Estado sobre as fronteiras se pauta na institucionalização das políticas públicas de fronteiras – arraigada ao sistema político do Estado. A segunda dimensão advoga que o poder do Estado *de fato* é limitado no que tange seu exercício nas fronteiras (ANDERSON, 2012). Isto porque as fronteiras fazem parte, também, do exercício da soberania do Estado em relação ao seu território, uma vez que o mesmo foi, é e sempre será limitado.

Na terceira dimensão as fronteiras estão percebidas como um marcador de identidade (ANDERSON, 2012). De fato, as fronteiras exercem este papel de delimitar até onde determinada cultura, religião, língua, costumes podem chegar. Entretanto, e normalmente regiões fronteiriças apresentam miscigenação cultural, linguística, religiosa inerente à própria localidade, fazendo com que o controle estatal ocorra de forma distinta ao de outras partes do território nacional.

Por fim, a quarta dimensão aduz que as fronteiras estão arraigadas ao discurso – particular ou geral – podendo, ao mesmo tempo, possuir a imagem de barreira ou de junção entre territórios. Efetivamente, tal visão traz consigo uma perspectiva que normalmente é posta como paradoxal e, por vezes, contraproducente. A ideia, nesse sentido, é formar uma percepção fronteiriça que seja uma mistura, que necessita de ambos os aspectos para a construção de uma realidade fronteiriça (ANDERSON, 2012).

O processo fronteiriço implica em algo orgânico, não estático, relacionado à diferentes níveis de análise que, na sua somatória, perfazem o entendimento da formação de sua inerente realidade. De igual natureza, teorizar fronteiras, a semelhança de outros fenômenos em Relações Internacionais como a integração regional, por exemplo, se torna um grande desafio.

Nos estudos sobre fronteiras, normalmente é encontrada uma distinção básica e coerente acerca do objeto de análise em causa. Há dois momentos complementares que perfazem toda e qualquer análise das fronteiras. O primeiro aborda a relação fronteira-sociedade (local), permeando as ligações intrínsecas entre as regiões fronteiriças e sua construção social e antropológica, tendo como intuito discutir espaços, *network*, territórios, repensando seu papel dentro das Ciências Sociais (RUMFORD, 2006; JOHNSON *et al.*, 2011). O segundo, por outro lado, está ligado à tentativa de se delimitar de que forma o fluxo constante das atividades transfronteiriças afetam a relação local-regional-internacional. Nesse aspecto, globalização e integração regional, por exemplo, dialogam com a concepção das fronteiras. Esta visão mais alargada das fronteiras tem como escopo principal teorizar as mesmas no âmbito dos estudos de Relações Internacionais.

Todas estas contribuições possuem um denominador comum: a necessidade de se discutir/debater fronteiras – na sua própria ontologia – através de uma perspectiva internacionalista. A construção social, a movimentação teórica das fronteiras, a visão antropológica/social ou a natureza da linguagem podem ser percebidas na junção de duas ou mais culturas, línguas, costumes e formação social.

Durante a primeira metade do século XX, as duas guerras mundiais marcaram a história e a recém-criada disciplina de Relações Internacionais, que emergiu relacionada aos estudos sobre o entendimento dos conflitos e da guerra. A corrente realista das Relações Internacionais fora predominante nesse contexto. Assim, a busca pelo poder, a anarquia como fonte do constante Estado de medo, a sobrevivência como objetivo último

do Estado, o Estado como principal ator do sistema internacional, a inevitabilidade da guerra face à maldade inerente à natureza humana (DONNELLY, 2005), fizeram com que esta corrente teórica passasse a ser usada para explicar o comportamento dos Estados ao longo de quase todo o século XX, exceto para o contexto europeu. Por quê?

Apesar da predominância dos pressupostos realistas, o processo europeu de integração, que começara com a assinatura do tratado da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA), vai incorporar os ideais de Wilson (14 pontos), a mutabilidade da natureza humana em função da composição estrutural (institucional) do sistema no qual está inserido, na predominância da cooperação, do sistema político democrático, do livre-mercado, etc. (BURCHILL, 2005).

As diferentes possibilidades de se interpretar e indagar acerca das fronteiras levam a diferentes caminhos epistemológicos e, consequentemente, diferentes respostas. As teorias das Relações Internacionais, até meados da década de 1980, tinham a predominância do positivismo e do determinismo em suas concepções (correntes realistas e liberalistas, escola inglesa, teorias da dependência, teorias imperialistas e sistema-mundo). Em contrapartida, a Teoria Crítica (TC) sustenta que uma nova metodologia deve ser aplicada ao entendimento das Relações Internacionais com vistas a uma melhor compreensão das estruturas e comportamentos dos Estados no plano internacional.

Baseada na indagação e propósitos da Escola de Frankfurt, Horkhaimer vai, inicialmente, denominar o que é teoria tradicional e a diferenciar da TC (HORKHEIMER, 1976; 1990). De acordo com o referido autor, a primeira busca tirar um retrato da realidade (internacional), onde não se pode verificar os movimentos e as relações que compõem o espaço internacional. Por outro lado, numa outra corrente desta mesma escola, Habermas vai trabalhar a questão da ética, da linguagem e do diálogo e a importância destes na construção da retórica que influencia nossa percepção do mundo (GEUSS, 1981; NOGUEIRA; MESSARI, 2005).

A TC, como consequência lógica, é produto direto desta linha de pensamento neomarxista. Se dividindo em duas correntes que são traduzidas por dois autores: Andrew Linklater (1990), que vai dar continuidade ao trabalho de Habermas e; Robert Cox (1981; 1983; 2007), que vai dar continuidade ao pensamento de Horkhaimer, com ênfase no conceito de hegemonia de Antônio Gramsci. É de acordo com este último que o presente artigo tem embasada sua argumentação teórica.

Em síntese, Robert Cox vai defender a não neutralidade das teorias: "*theory is always for someone and for some purpose*" (COX, 1981, p. 128). Ressaltará ainda a importância do contexto histórico (interno e externo), visando identificar a acuidade de se compreender as Relações Internacionais a partir da história social, permitindo assim, não só se produzir uma fotografia da realidade internacional, como também se identificar as estruturas que causam as desigualdades globais. Para além desta identificação, retoma o pensamento de Marx que exora a função filosófica da mudança de realidades, portanto, buscando alterar estas relações desiguais no plano internacional; e, por fim, busca a emancipação teórica em função do determinismo hegemônico até aquele momento.

Assim, os pilares da TC são fundamentados na universalização de princípios que buscam denunciar e, ao mesmo tempo, ofuscar as desigualdades estruturais (materialismo histórico). O que culmina na última sustentação da TC, que passa pela

universalização do respeito à diversidade face os diversos atores do sistema internacional (COX, 1983; DEVETAK, 2005; BUDD, 2013).

As fronteiras, portanto, seguindo esta linha de pensamento são estruturas, socialmente construídas, que respeitam um determinado contexto histórico. Sua concepção teórica hegemônica fora construída – local, regional e globalmente – sem neutralidade, servindo a um determinado propósito que coincide com a retórica utilizada para tal (inserindo aqui o papel da linguagem nesta construção hegemônica). As fronteiras refletem desigualdades estruturais regionais (entre Estados), que a TC buscará denunciar e avançar com soluções e propostas de redução de tal condição.

O fato de as fronteiras estarem inseridas nesta lógica justifica a existência de diferentes percepções, consoantes à localização regional na qual se encontram, como no caso das fronteiras internas da UE, cuja realidade é tão diferentes daquela das fronteiras internas do Mercosul, por exemplo. Assim, a próxima seção abordará as diversas etapas do processo de integração europeu, tendo como foco as principais iniciativas acerca do tema e seus impactos diretos e indiretos nas concepções contemporâneas sobre fronteiras do bloco.

2 AS FRONTEIRAS DA EUROPA: CECA, CEE E UE

Historicamente, as fronteiras na Europa foram percebidas como fonte de conflitualidade. Não é surpresa que seu entendimento transcorra necessariamente pela sua relação com dois conceitos adjacentes: a segurança internacional e a guerra. O resultado desta visão teve impacto direto em sua cognição negativa, ou seja, no entendimento das fronteiras como um território a ser vigiado e monitorado, sendo também concebido como fonte de conflitos internacionais, trajeto do tráfico de drogas, de pessoas, de armas, de refugiados e de terroristas, entre inúmeras outras características que são, corriqueiramente, atribuídas às fronteiras.

Se as fronteiras, assim outros conceitos debatidos pelos pós-positivistas, são socialmente construídas, é possível verificar a preservação da visão tradicional (manutenção desta noção fronteiriça hegemônica). Assim, o pós-Segunda Guerra mundial europeu trouxe uma nova perspectiva para as fronteiras internas da Europa, que vai ser exceção no âmbito desta visão tradicional. Para assimilar de que forma o processo de integração regional fomentou uma caracterização distinta, a presente seção abordará a evolução dos tratados europeus, sua contextualização, os alargamentos do bloco e, finalmente, a função crítica das fronteiras no caso da UE.

Uma das questões que os acadêmicos de integração regional buscam investigar se associa à função desestabilizadora das organizações regionais (ETHIER, 2001; VAYRYEN, 2003; FAWCETT, 2005, entre outros). Sem a necessidade de se adentrar na história dos conflitos mundiais da primeira metade do século XX, cabe apenas invocar o que pode ser compreendido como a gênese deste complexo processo de integração hoje denominado União Europeia: a supranacionalidade (CAMPOS; CAMPOS, 2004). A discussão de organismos supranacionais que defendem os interesses comunitários de forma semelhante aos Estados e sua relação com a defesa dos interesses nacionais fora expressa pela primeira vez no artigo 9° do Tratado de Paris, de 1951, que instituiu a

Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA)[3],

> Os membros da Alta Autoridade exercerão as suas funções com total independência, no interesse geral da Comunidade. No cumprimento de seus deveres, não solicitarão nem aceitarão instruções de nenhum governo ou qualquer outra entidade, e abster-se-ão de praticar qualquer acto incompatível com a natureza supranacional das suas funções" ... "Os Estados-membros comprometem-se a respeitar a natureza supranacional dessas funções e a não procurar influenciar os membros da Alta Autoridade no exercício das mesmas (COMUNIDADE EUROPEIA DO CARVÃO E DO AÇO, 1951, art. 9°).

Entretanto, o pensamento *pan europeu*[4] precede a CECA. Já em 1947 o Comitê Internacional de Coordenação dos Movimentos para a Unidade Europeia, que resultaria no Congresso de Haia – daquele mesmo ano – já discutia a questão da supranacionalidade nos termos de uma corrente que ficou conhecida como "corrente federalista[5]" europeia (em contraponto à corrente pragmática) (CAMPOS; CAMPOS, 2004, p. 37-39).

A supranacionalidade terminou por remodelar o conceito de soberania proveniente de Vestefália (1648), pautando as discussões e práticas políticas em um organismo

3 Países fundadores: Alemanha, Bélgica, França, Itália, Luxemburgo e Países Baixos (COMUNIDADE EUROPEIA DO CARVÃO E DO AÇO), 1951).

4 Esta ideia vinha sido defendida já ao final da Segunda Guerra mundial com os famosos discursos que fizeram possível a concretização da Europa contemporânea, como atestam alguns discursos: Richard Coudenhove-Kalergi, "A Europa como conceito político não existe. Esta parte do mundo inclui nações e Estados instalados no caos, num barril de pólvora de conflitos internacionais, num campo de futuros conflitos. Esta é a Questão Europeia: o ódio mútuo dos europeus que inquina a atmosfera (...). A Questão Europeia só será resolvida com uma união das nações da Europa"; Altiero Spinelli, "Com propaganda e ação, visando o estabelecimento de todas as formas possíveis dos acordos e dos laços entre os diversos movimentos que se estão seguramente a formar em vários países, é preciso lançar agora as fundações para um movimento que saiba como mobilizar todas as forças com vista ao nascimento do novo organismo que será a criação maior, e a mais inovadora, que ocorreu na Europa em muitos séculos (...). Se um número suficiente de homens nos países europeus compreenderem isto, então a vitória estará quase ao seu alcance, porque a situação e o espírito serão favoráveis ao seu trabalho. Terão a enfrentá-los os partidos e facções que já foram desqualificados pela desastrosa experiência dos últimos vinte anos. Será o tempo para nova ação e será também o tempo para homens novos: o Movimento para uma Europa Livre e Unida"; Winston Churchill, "Se a Europa se unisse na partilha do seu patrimônio comum não haveria limite à felicidade, à prosperidade e à glória dos seus trezentos ou quatrocentos milhões de habitantes. Seria o recriar da família europeia, ou o mais possível que dela nos pudermos aproximar, dotando-a de uma estrutura na qual possa viver em paz, em segurança e em liberdade. É imperioso construir uma espécie de Estados Unidos da Europa. Só dessa forma centenas de milhões de trabalhadores poderão recuperar as alegrias e as esperanças simples que dão sentido à vida"; Robert Schuman, "A paz mundial não poderá ser salvaguardada sem um esforço criador à altura dos perigos que a ameaçam. O contributo que uma Europa viva e organizada pode dar à civilização é indispensável para a manutenção de relações pacíficas. Ao assumir-se há mais de 20 anos como defensora de uma Europa unida, a França teve sempre por objetivo essencial servir à paz. A Europa não foi construída, tivemos que enfrentar a guerra. A Europa não se fará de uma só vez, nem numa construção de conjunto: far-se-á por meio de realizações concretas que criem primeiro uma solidariedade de fato"; Jean Monnet, "Em todos os nossos esforços no futuro, teremos de ter presente que a Humanidade não poderá concretizar todas as potencialidades com que a natureza e a história a dotaram se não viver em harmonia com o seu tempo. O mercado único, que instituiremos pela primeira vez, representa um dos elementos essenciais para alcançar grandes desenvolvimentos na produção. Esses desenvolvimentos são necessários e são possíveis, mas só se nos unirmos (...). Nestes dias em que assistimos à criação das primeiras instituições supranacionais da Europa, sabemos que estamos perante o início da grande revolução europeia do nosso tempo: a revolução que, no nosso continente, visa substituir as trágicas rivalidades nacionais pela unidade em liberdade e em diversidade, a revolução que tende a suspender a decadência da nossa civilização e a dar início a um novo renascimento", entre outros (UNIÃO EUROPEIA, 2018b).

5 Tendo como base a ideia de Kant que, no segundo artigo definitivo do projeto de paz perpétua, advoga "O direito das gentes deve fundar-se numa federação de Estados livres" (KANT, 2008 [1795]). Por conseguinte esta ideia também é angular para o desenvolvimento da corrente idealista liberal do primeiro debate das Relações Internacionais (BURCHILL, 2005).

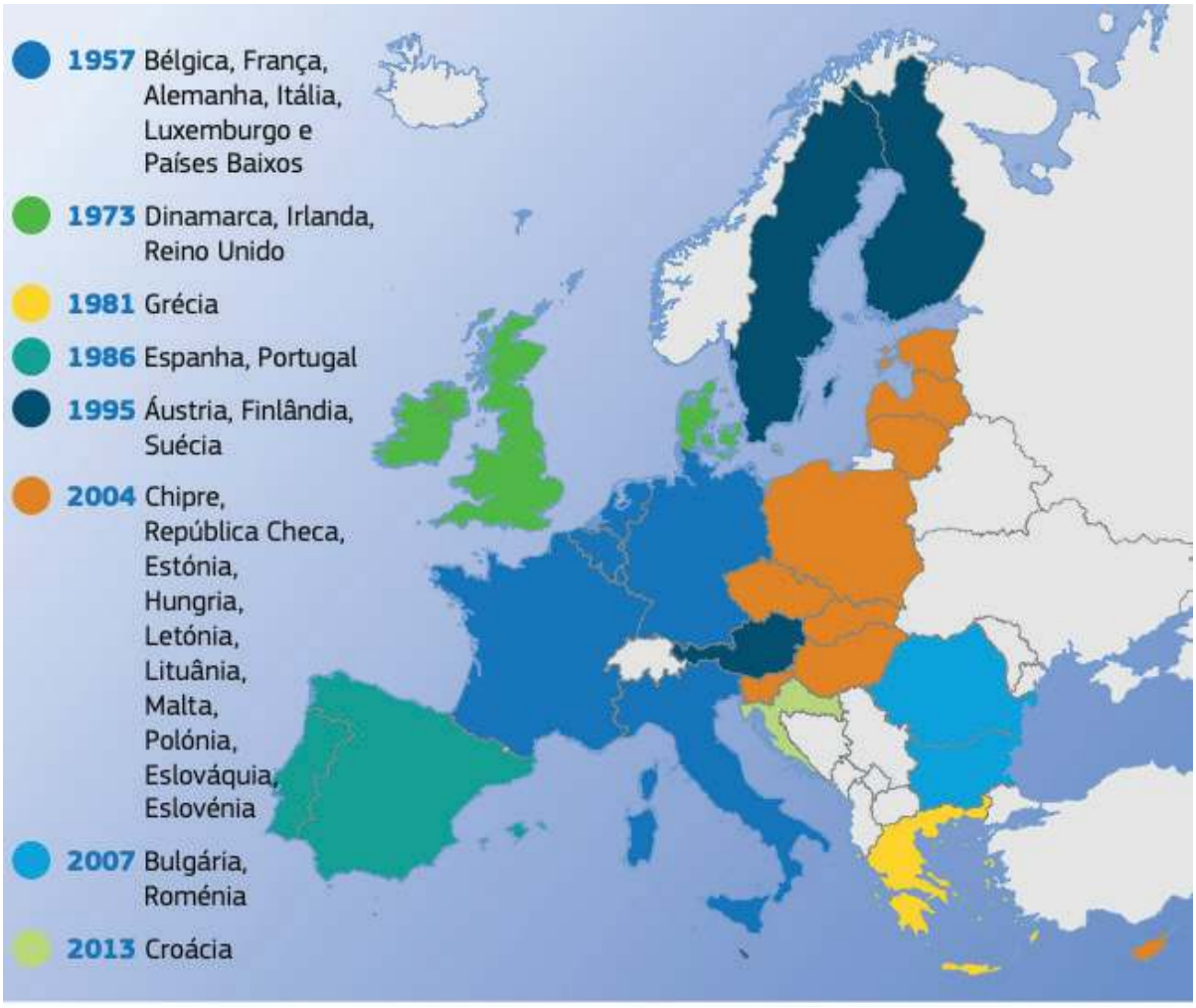
dotado de poderes superiores ao Estado – como no caso da Alta Autoridade da CECA. Note-se que o contexto histórico deste período, ao mesmo tempo em que não favorecia tal pensamento, devido aos conflitos mundiais da primeira metade do Século XX, também favoreceu sua aplicação prática em função da vulnerabilidade alemã na segunda metade da década de 1940 e na década de 1950.

Seguindo esta mesma dinâmica e entendimento da Europa logo após a Segunda Guerra mundial, os tratados subsequentes seguiram esta mesma direção. Ou seja, o ajuste de uma região devastada pelas guerras mundiais passaria necessariamente pela cooperação econômica e, posteriormente, nuclear (RÉMOND, 1994). Desta feita, em 1957, a assinatura do Tratado de Roma instituiu – com os mesmos fundadores da CECA – dois organismos regionais: a Comunidade Econômica Europeia (CEE) e a Comunidade Europeia da Energia Atômica (Euratom). Ainda é importante salientar que o Reino Unido havia se negado a participar de tal configuração. Somente em 1973, no primeiro alargamento – juntamente com a Dinamarca e a Irlanda – decidiu se juntar ao processo de integração (FONTAINE, 2014). Já em 1986, a Europa dos dez (lembrando que a Grécia havia aderido em 1981) implementou o Ato Único Europeu, ao mesmo tempo em que começou a reestruturar as instituições internas a fim de promover o mercado comum, simplificando o processo decisório interno e preparando a adesão de Portugal e Espanha (*idem*).

O processo de integração regional passou a se intensificar globalmente com o fim da Guerra Fria, quando surgiram inúmeras organizações regionais em diversas partes do globo. No caso da Europa, em 1992, com a assinatura do Tratado de Maastricht, este processo se adensou de forma inédita, resultando na criação da União Europeia – dotada de personalidade jurídica internacional – e na convergência entre seus membros sobre temas como cidadania, política externa e assuntos internos. Para além de uma reestruturação no processo decisório interno, com poderes maiores ao Parlamento Europeu (dando vida à ideia de Estados *federados* da Europa) (FONTAINE, 2014). Os tratados seguintes, majoritariamente tratariam das questões alusivas aos alargamentos das fronteiras europeias a leste.

O Tratado de Amsterdã, assinado em 1997, tratou inicialmente do processo de alargamento, reformando as instituições internas, a fim de receber os novos Estados-membros. O Tratado de Nice, assinado em 2001, também tratou da reorganização interna de modo a absorver a entrada de dez novos Estados-mesmos, reconfigurando a estrutura decisória do bloco. Finalmente, assinado em 2007, o Tratado de Lisboa veio finalizar uma etapa importante na construção jurídica interna e externa da UE, reforçando as bases democráticas, assumindo um papel mais proeminente no cenário internacional, clarificando as competências da UE, de seus membros, e identificando as competências partilhadas. O histórico dos processos de alargamento das fronteiras da UE pode ser visualizado na figura 1:

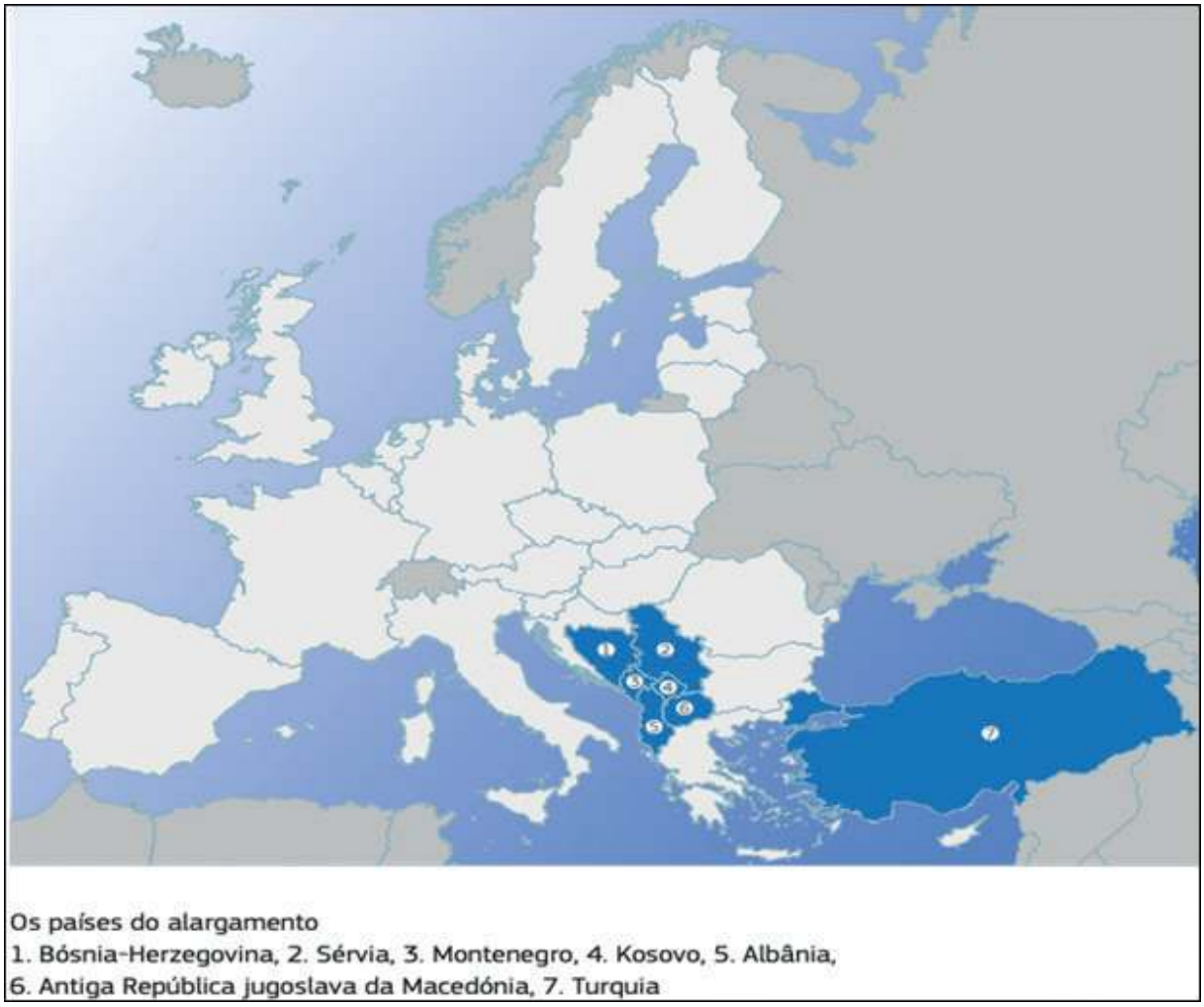
Figura 1 – Histórico dos alargamentos da União Europeia



Fonte: UNIÃO EUROPEIA (2015b).

O processo de alargamento da UE está em constante evolução, os países relacionados na figura 2 se encontram em processo de adesão.

Figura 2 – Países em processo de adesão à UE



Fonte: UNIÃO EUROPEIA (2015b).

Internamente, portanto, a UE apresenta um sistema fronteiriço que se assemelha ao plano doméstico de qualquer Estado do sistema internacional. Tal interpretação e prática política de Estados que estavam em guerra anos anteriores ao processo de integração *per se* já se configura uma proeza sem precedentes. A própria evolução dos tratados e o contínuo rearranjo das instituições da UE permitiram a criação de um emaranhado de normas, diretrizes e ações conjuntas inéditas, até então, na história das Relações Internacionais. Esta própria complexidade e inerente forma de funcionamento – social, política e ideológica – fazem com que não se possa reproduz tal processo em outras localidades do globo (muito se compara a UE com o processo de integração regional da América do Sul, o Mercosul; comparações estas que, na maioria das vezes, são realizadas de forma equivocada).

Contudo, cabe destacar a existência de uma dualidade na concepção interna das fronteiras do continente europeu. Visto que suas fronteiras (enquanto organização regional) passaram da composição de 6 (seis) para 28 (vinte e oito) Estados em pouco

mais de meio século[6]. Este dado demonstra que a integração fronteiriça – inicialmente econômica – tivera um papel considerável de responsabilidade tanto pelo apaziguamento dos conflitos regionais (europeus), quanto para o entendimento de um novo processo que iria moldar as futuras gerações dos analistas de Relações Internacionais.

Para além, as fronteiras serviram os interesses das democracias liberais – vencedoras, juntamente com os EUA – advindas de um cenário pós-Guerra Fria. Por um lado, aos países que ainda não haviam aderido ao bloco europeu, a possibilidade de ingressar, nomeadamente aos países da antiga União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), representava uma mudança radical em termos políticos, econômicos e ideológicos. Por outro lado, sob o ponto de vista dos países fundadores do processo de integração europeu, os alargamentos serviriam para o fortalecimento do bloco, bem como aos interesses econômicos de todos. Lembrando, somente, que qualquer Estado pode solicitar a adesão, desde que cumpra algumas regras universais, essencialmente: democracia, Estado de Direito, direitos humanos, livre mercado, etc.[7].

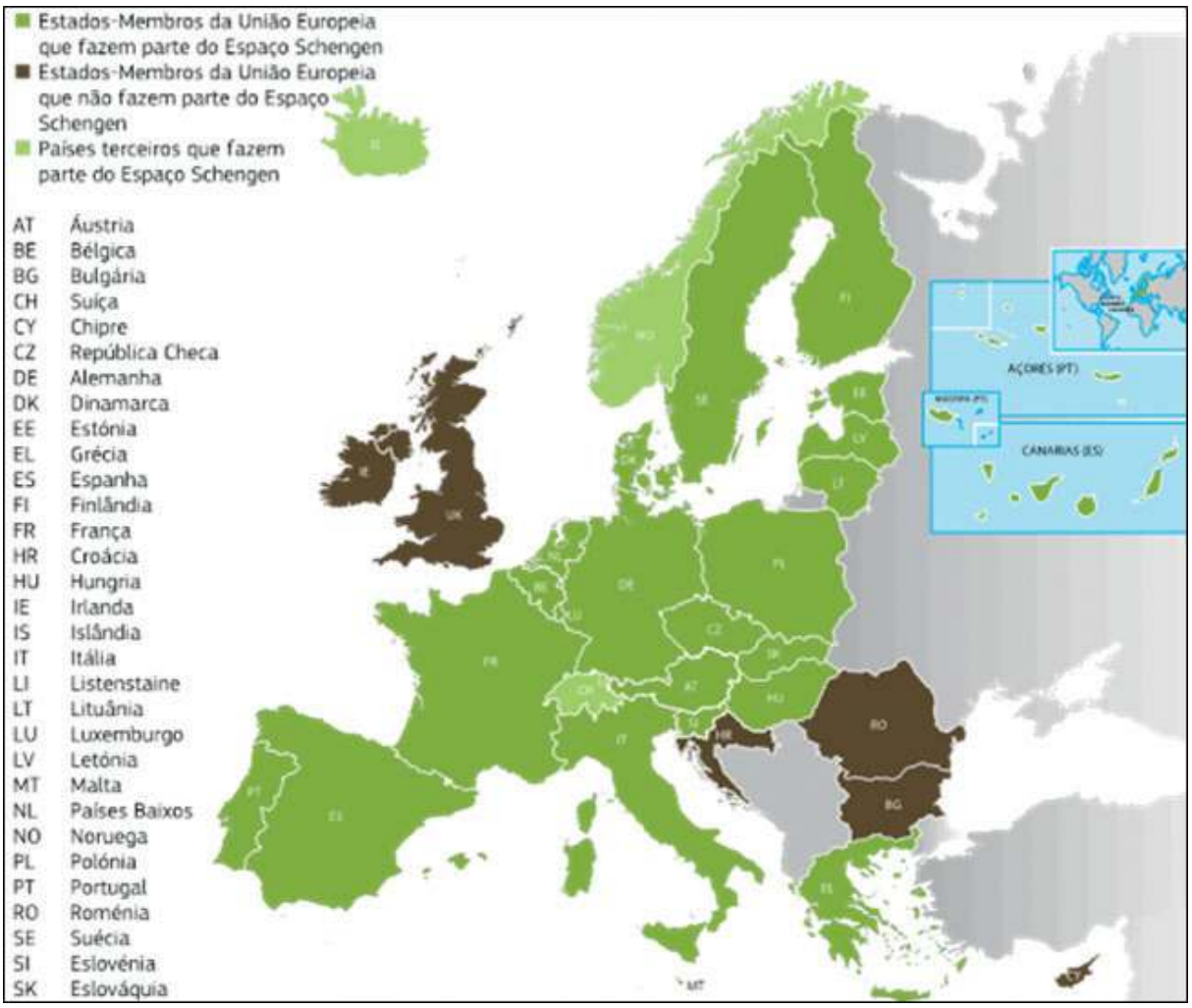
Outro passo importante para a integração regional europeia foi a criação do Espaço Schengen[8], em 1985. O acordo, essencialmente, previa a supressão dos controles das fronteiras internas, a cooperação policial entre os Estados-membros, a instauração do Sistema de Informação Schengen (SIS) e o Sistema de Informação sobre os vistos (VIS). Schengen perfaz uma nova política de controle de fronteiras que compõe tanto países da integração europeia quanto alguns que não fazem parte do mesmo, como demonstrado na figura 3:

6 É importante salientar um corte metodológico-temporal, uma vez que em junho de 2016 o Reino Unido referendou a saída da UE, processo conhecido como Brexit. A ativação do artigo 50 do Tratado de Lisboa estipula um prazo para a realização das negociações de saída. No caso específico, este prazo vence em Março de 2019. Por esta razão, o presente artigo assume que a UE ainda possui 28 Estados-membros.

7 O artigo 2º do Tratado da União Europeia estipula: "A União funda-se nos valores do respeito pela dignidade humana, da liberdade, da democracia, da igualdade, do Estado de Direito e do respeito pelos direitos do homem, incluindo os direitos das pessoas pertencentes a minorias. Estes valores são comuns aos Estados-membros"; e seu artigo 49º "Qualquer Estado europeu que respeite os valores referidos no artigo 2° e esteja empenhado em promovê-los pode pedir para se tornar membro da União" (UNIÃO EUROPEIA, 2016b). Para além de uma série de critérios (que podem chegar a mais de uma década de adaptação), tais como: "à estabilidade das instituições que garantem a democracia, o Estado de Direito, os direitos humanos e a proteção das minorias (critérios políticos); à existência de uma economia de mercado viável e à capacidade de fazer frente à concorrência e às forças de mercado no interior da UE (critérios econômicos); à capacidade para assumir as obrigações decorrentes da adesão (por exemplo, a aplicação da legislação da UE)" (UNIÃO EUROPEIA, 2015b, p. 7).

8 Atualmente formado por: Alemanha, Áustria, Bélgica, Dinamarca, Espanha, Eslováquia, Eslovênia, Estônia Finlândia, França, Grécia, Hungria, Itália, Letônia, Lituânia, Luxemburgo, Malta, Países Baixos, Polônia, Portugal, República Checa e Suécia, bem como Islândia, Liechtenstein, Noruega e Suíça (UNIÃO EUROPEIA, 2015a).

Figura 3 – Espaço Schengen



Fonte: UNIÃO EUROPEIA (2015b).

Ao compararmos o processo de alargamento (com os atuais 28 Estados-membros) ao Espaço Schengen, é possível perceber uma sobreposição de interpretações de fronteiras para aqueles Estados que fazem parte da UE, aqueles que não fazem parte da UE e, por fim, aqueles que fazem parte da UE, mas não aderiram ao tratado de Schengen[9].

9 Cronologia do Espaço Schengen: "Junho de 1985 – Assinatura do Acordo Schengen por Alemanha Ocidental, Bélgica, França, Luxemburgo e Países Baixos; Junho de 1990 – Assinatura da Convenção de Aplicação do Acordo de Schengen por Alemanha, Bélgica, França, Luxemburgo e Países Baixos; Março de 1995 – A Convenção entrou em vigor e foram suprimidos os controles nas fronteiras entre Alemanha, Bélgica, Espanha, França, Luxemburgo, Países Baixos e Portugal (Espanha e Portugal assinaram o Acordo em junho de 1991); Outubro de 1997 – Supressão dos controles nas fronteiras com a Itália (Acordo assinado em novembro de 1990); Dezembro de 1997 – Supressão dos controles nas fronteiras com a Áustria (Acordo assinado em abril de 1995); Maio de 1999 – O Tratado de Amesterdã integrou a cooperação Schengen no quadro jurídico da União Europeia; Janeiro de 2000 – Supressão dos controles nas fronteiras com a Grécia (Acordo assinado em novembro de 1992); Março de 2001 – Supressão dos

Os pressupostos dos Estados signatários do tratado são: cooperação policial, padronização dos vistos, padronização das regras de transito, gestão das fronteiras, asilos (no entanto, questões de migração são de competência nacional) (UNIÃO EUROPEIA, 2015a; 2018a). Portanto, fazer parte deste espaço significa que seus membros:

> Não efetuam controlos nas suas fronteiras internas (ou seja, nas fronteiras entre dois Estados signatários do Acordo Schengen); efetuam controles harmonizados, com base em critérios claramente definidos, nas suas fronteiras externas, ou seja, nas fronteiras entre um Estado Schengen e um Estado não Schengen (UNIÃO EUROPEIA, 2015a, p. 4).

A experiência do Acordo Schengen atesta que as fronteiras desempenharam um papel primordial para o desenvolvimento, alargamento e aprofundamento do processo de integração regional europeu. Mesmo sendo um tópico marginalizado nos estudos europeus, quanto nas Relações Internacionais, ficou evidenciado que a (re)conceptualização das fronteiras na gênese da integração europeia despoletou uma serie de eventos que moldaram a União Europeia contemporânea. Este novo entendimento das fronteiras, sob os mais variados aspectos – econômico, político, social e mesmo ideológico –, com a adoção de posturas éticas e, concomitantemente, comportamentos morais sincronizados entre os membros, permitiu se aferir que a solução dos conflitos regionais perpassam pela cooperação, inicialmente econômica, entre Estados (Alemanha e França no pós-Segunda Guerra mundial).

A discussão da supranacionalidade obrigou este novo entendimento da soberania a ultrapassar as fronteiras tradicionais do Estado moderno e dotar e/ou partilhar a soberania com outros membros em prol de um objetivo comum. Alargando, portanto, o próprio conceito de fronteiras e suas variantes (território, Estado, soberania, Estado de Direito, etc.). Todos estes, por fim, acabaram sendo alterados pelo entendimento crítico – não tradicional – das fronteiras internas da UE, como a própria evolução dos tratados demonstra. A próxima seção do presente trabalho abordará este entendimento das fronteiras no plano interno e aferirá se o mesmo se estende ao plano externo da UE.

3 A VISÃO EXTERNA DAS FRONTEIRAS DA EUROPA: A FRONTEX

Internamente, a questão fronteiriça – com os diversos mecanismos de integração – sempre estivera ligada à segurança. Ao longo de pouco mais de meio século, o "interno" da UE passou por diversos processos de alargamento. Argumentar, entretanto, que as fronteiras e a própria integração europeia se deram exclusivamente por meio da questão securitária configura certa ingenuidade. Isto porque outras esferas da vida interna e externa do processo de integração também foram – e ainda são – relevantes,

controles nas fronteiras com Dinamarca, Finlândia, Suécia, Islândia e Noruega (acordos assinados em dezembro de 1996); Dezembro de 2007 – Supressão dos controles nas fronteiras terrestres e marítimas com: Eslováquia, Eslovênia, Estônia, Hungria, Letônia, Lituânia, Malta, Polônia e República Checa; Março de 2008 – Supressão dos controles nas fronteiras aeroportuárias com: Eslovênia, Eslováquia, Estônia, Hungria, Letônia, Lituânia, Malta, Polônia e República Checa; Dezembro de 2008 – Supressão dos controles nas fronteiras terrestres com a Suíça (Acordo assinado em outubro de 2004); Março de 2009 – Supressão dos controles nas fronteiras aeroportuárias com a Suíça; Dezembro de 2011 – Supressão dos controles nas fronteiras com Liechtenstein (Acordo assinado em fevereiro de 2008)" (UNIÃO EUROPEIA, 2015a, p. 14-15).

tais como: a econômica, a social, a política, a democrática e a ideológica, por exemplo. Contudo, é no plano externo que se verifica com maior precisão a relação entre fronteira e segurança e sua importância para o processo de integração. Nesse sentido, a presente seção tem por escopo escrutinar as principais características das fronteiras externas da UE, tendo como exemplos a concepção e atuação da Frontex (acrônimo da Agência Europeia de Gestão da Cooperação Operacional nas Fronteiras Externas).

A gestão das fronteiras externas da UE representa a outra face do entendimento de fronteiras do plano interno. Atualmente, o Espaço Schengen possui cerca de 50.000 km de fronteiras, sendo 42.673 km marítimas e 7.721 km terrestres (UNIÃO EUROPEIA, 2015a, p. 8). Como esperado, as fronteiras exteriores da UE (e do Espaço Schengen) não são tratadas da mesma forma que as internas. Os consecutivos processos de alargamento, as novas configurações do mundo pós-Guerra Fria e o protagonismo regional e internacional da UE, entre outros fatores, levaram à necessidade de se padronizar as políticas de fronteiras do bloco. Nesse contexto, no ano seguinte à implementação do Tratado de Nice (2003), foi idealizada a criação de uma agência responsável pelo monitoramento, pela guarda e controle das fronteiras europeias: o Frontex. Cabe destacar que a adesão ao Espaço Schengen traz consigo a necessidade de implementação de políticas comuns alusivas às fronteiras externas (vistos, asilo, trânsito, etc.).

A Frontex surgiu em 2004, com o intuito de dar suporte aos Estados-membros da UE e do Espaço Schengen no que tange à administração de suas fronteiras externas, com base na resolução 2007/2004 do Conselho (UNIÃO EUROPEIA, 2004), que previa em seu artigo 2º as seguintes funções:

> a) Coordenar a cooperação operacional entre os Estados-Membros no âmbito da gestão das fronteiras externas; b) Apoiar os Estados-Membros na formação dos guardas de fronteiras nacionais, e inclusive na definição de normas de formação comuns; c) Efetuar análises de risco; d) Acompanhar a evolução da pesquisa em matéria de controlo e vigilância das fronteiras externas; e) Apoiar os Estados-Membros confrontados com circunstancias que exijam uma assistência operacional e técnica reforçada nas fronteiras externas; f) Facultar aos Estados-Membros o apoio necessário no âmbito da organização de operações conjuntas de regresso (UNIÃO EUROPEIA, 2004, p. 4).

Percebe-se que o escopo angular desta agência passa pela coordenação de ações conjuntas com os Estados membros, consoante a necessidade da UE. É importante salientar que fica sob responsabilidade do Estado fronteiriço o controle final de suas fronteiras.

Cabe ressaltar que a UE passou por uma reestruturação profunda com os alargamentos e criou, assim, novas fronteiras e novos desafios organizacionais. Não diferentemente, a gestão fronteiriça da Europa passou a incorporar procedimentos e funções, passando a ser designada como Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira (doravante chamada simplesmente de "Agência"), funções estas que incluem o controle das fronteiras, com intuito de prevenir a criminalidade, o terrorismo, refugiados, o tráfico de drogas, de seres humanos, de armas. Para tal, toma-se como prioridade a vigilância, o monitoramento das fronteiras marítimas e terrestres da UE (como o Sistema Europeu de Vigilância das Fronteiras – EUROSUR, por exemplo). Outros mecanismos

que também acrescentam este entendimento das fronteiras externas da região estão previstos na regulamentação 2016/1624, em seu artigo 4º [10].

O intuito desta comparação entre 2004 e 2016 serve para alocar a apreensão das fronteiras europeias dentro das Relações Internacionais. Tal interpretação reforça o argumento do presente artigo de que as fronteiras são socialmente construídas, enquanto fenômenos concomitantemente locais, regionais e internacionais, pois nada mais são do que produtos de um contexto histórico. Entretanto, é preciso destacar que houve uma mudança de postura da UE em relação tanto ao entendimento de fronteiras, mas também no que se refere às suas ações em relação às mesmas. Na regulamentação 2016/1624 fica notório que a Frontex abrange uma gama maior de objetivos, dada a complexidade e os dilemas de um mundo cada vez mais interdependente e globalizado. A fim de poder responder a estes novos dilemas do contexto internacional, um dispositivo desta regulamentação se destaca, sendo seu artigo 53, que prevê a ação coordenada pela Agência em Estados vizinhos,

> A Agência, em cooperação com a Agência Europeia de Controlo das Pescas e a Agência Europeia da Segurança Marítima, apoia as autoridades nacionais que exercem funções de guarda costeira em nível nacional e da União e, se for caso disso, em nível internacional (UNIÃO EUROPEIA, 2016a, art. 53).

Tal postura coloca o conceito de fronteiras externas da UE em um patamar de ação sem precedentes, haja vista a linha tênue entre ação internacional e soberania dos Estados vizinhos. Esta concepção não se isenta de inúmeras críticas, como, por exemplo, no que tange às atribuições e responsabilidades destas ações conjuntas, como aponta Juan Santos Vara (2018) sobre os problemas relacionados a este novo papel da UE sobre suas fronteiras externas,

> *A pesar de que el nuevo Reglamento ha reforzado significativamente las funciones conferidas a la Agencia y de que esta esté en mejores condiciones para hacer frente*

10 Que diz: "a) Controle das fronteiras, incluindo medidas destinadas a facilitar a passagem lícita das fronteiras e, se for caso disso, medidas relacionadas com a prevenção e detecção da criminalidade transfronteiriça, como o auxílio à imigração ilegal, o tráfico de seres humanos e o terrorismo e medidas relacionadas com o encaminhamento de pessoas que carecem de proteção internacional ou a desejam solicitar; b) Operações de busca e salvamento de pessoas em perigo no mar iniciadas e realizadas, em conformidade com o Regulamento (UE) nº. 656/2014 do Parlamento Europeu e do Conselho e o Direito Internacional, realizadas em situações que podem ocorrer durante operações de vigilância de fronteiras no mar; c) Análise de risco para a segurança interna e das ameaças que possam afetar o funcionamento ou a segurança das fronteiras externas; d) Cooperação entre Estados-membros, apoiada e coordenada pela Agência; e) Cooperação interagências entre as autoridades nacionais dos Estados-membros responsáveis pelo controle das fronteiras ou por outras funções desempenhadas nas fronteiras, bem como entre as instituições, os organismos e os serviços e as agências competentes da União, incluindo o intercâmbio regular de informações através dos sistemas de intercâmbio de informações existentes, tais como o Sistema Europeu de Vigilância das Fronteiras (EUROSUR), criado pelo Regulamento (UE) nº 1052/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho; f) Cooperação com países terceiros nos domínios abrangidos pelo presente regulamento, com especial ênfase nos países vizinhos e nos países terceiros que forem identificados por meio de análises de risco como países de origem e/ou de trânsito de imigração ilegal; g) Medidas técnicas e operacionais dentro do Espaço Schengen, relacionadas ao controle das fronteiras e concebidas para dar melhor resposta à imigração ilegal e combater a criminalidade transfronteiriça; h) Regresso de nacionais de países terceiros contra os quais foi proferida decisão de regresso por um Estado-membro; i) Utilização das tecnologias mais avançadas, incluindo sistemas de informação de grande escala; j) Mecanismo de controle da qualidade, em especial, o mecanismo de avaliação de Schengen e eventuais mecanismos nacionais, para garantir a aplicação da legislação da União no domínio da gestão das fronteiras; k) Mecanismos de solidariedade, em especial, instrumentos de financiamento da União" (UNIÃO EUROPEIA, 2016a, p. 12).

> *a futuras crisis en la gestión de las fronteras que en el pasado, esta evolución no supone realmente que se haya producido una transformación en la naturaleza jurídica de la Agencia. Los cambios introducidos en la configuración de la Agencia no se podrían calificar de revolución, sino más bien de evolución natural en el proceso que se inició en 2004 con la creación de Frontex (SANTOS VARA, 2018, p. 181)11 ... Sin lugar a dudas era necesario dotar a la Agencia de la capacidad para desarrollar operaciones conjuntas en el territorio de terceros Estados. No obstante, esta nueva atribución plantea problemas muy complejos en relación con el régimen jurídico aplicable y la delimitación de responsabilidades entre los diversos actores implicados en las operaciones conjuntas en las que participan terceros Estados* (SANTOS VARA, 2018, p. 183).

Nesse sentido, de forma a tentar dirimir tal interpretação de atuação unilateral, em 2004 – ao mesmo tempo em que se fundava a Frontex – a UE concretizava a Política Europeia de Vizinhança (PEV). Tal ação integra 16 (dezesseis) países a leste e ao sul da Europa[12] e tem como proposito promover ações conjuntas em prol da "promoção da democracia, do Estado de Direito, do respeito pelos direitos humanos e da coesão social" (UNIÃO EUROPEIA, 2017, p. 1).

As fronteiras externas da UE representam não somente um desafio às problemáticas da globalização do século XXI, como a migração, o terrorismo, o tráfico de drogas, armas, pessoas, entre outros. O diferencial europeu perpassa pela instrumentalização das fronteiras em termos securitários inerentes a todos os cidadãos europeus, portanto as fronteiras fazem parte – e angariam votos – da vida política tanto da UE quanto dos Estados-membros. Diferentemente de outras regiões, as fronteiras da UE estão imbuídas de uma consciência coletiva interna que se reflete nas eleições para o Parlamento Europeu. Este ponto *per se* liga as fronteiras – ou pelo menos a forma com que as fronteiras são tratadas na UE – aos votos e, consequentemente, à consciência do cidadão europeu em relação às fronteiras. Quando percebe-se que tal pauta pode se traduzir em votos, a classe política de qualquer região passa a atribuir a ela uma importância maior do que normalmente se daria em condições regulares. Inúmeros são os exemplos de tais dinâmicas, como a promoção da democracia, dos direitos humanos, do trabalho, do combate aos imigrantes ilegais, à criminalidade, etc.

Em síntese, a Frontex, trabalha para diminuir os impactos dos desafios internacionais do século XXI. O controle, o combate, a fiscalização, o monitoramento fazem parte deste mecanismo institucionalizado das fronteiras externas da UE. Tal acepção coincide com o pensamento tradicional das fronteiras, previamente discutido neste texto, se distanciando – e muito – de sua visão interna. Porém, entre a visão tradicional (externa) e a crítica (interna) a Política Europeia de Vizinhança acaba por precingir uma espécie de meio termo, que incorpora, mesmo que parcialmente, aspectos de ambas as visões[13].

11 Grifo do autor.

12 Ao sul: Argélia, Egito, Israel, Jordânia, Líbano, Líbia, Marrocos, Palestina, Síria e Tunísia; A leste: Arménia, Azerbaijão, Bielorrússia, Geórgia, Moldávia e Ucrânia.

13 Como não se trata do escopo final deste artigo, bem como por uma questão espacial, tal afirmação sobre a questão intermediária da PEV dentro dos aspectos tradicionais e críticos das fronteiras merece melhor desenvolvimento em trabalhos futuros.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo do presente trabalho buscou-se demonstrar a dualidade das fronteiras internas e externas da União Europeia no que tange à sua percepção teórica e sua aplicabilidade ao logo das etapas do processo de integração. Quanto à sua conceptualização, fica claro que seu entendimento, associado a outros conceitos (como os de soberania, território, Estado, entre outros), leva a uma marginalização do entendimento das fronteiras das Relações Internacionais.

Ficou confirmado que, até o presente momento, diante das diversas possibilidades de interpretações, na literatura atual nenhuma se aproxima efetivamente das teorias das Relações Internacionais. Tradicionalmente, as concepções de fronteira estão incorporadas em conceitos como os de território, Estados, nações, Geopolítica, entre outros. Ou seja, a fronteira é vista como zona limítrofe entre partes. Ainda, sob esta égide, mostrou-se que a Teoria Crítica pode ser um instrumento importante para preencher esta lacuna na literatura, pleiteando uma visão estrutural das fronteiras arraigada nas suas concepções histórico-sociais.

No que tange ao processo de integração europeu, notou-se que a discussão sobre a supranacionalidade, logo após a Segunda Guerra mundial, fora uma das pedras angulares que permitiu os constantes rearranjos institucionais que possibilitaram seu percurso. Da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA), passando pela Comunidade Econômica Europeia (CEE) e, finalmente, pela União Europeia (UE) a integração, seja ela econômica, política, social, ideológica, teve por base a interpretação das fronteiras, seja ela física ou abstrata.

Internamente, o processo de alargamento da UE serviu para, ao longo da segunda metade do século XX e início do XXI, integrar e atrair novos Estados europeus para aderir aos valores e ideias que constituem o bloco. Ao mesmo tempo em que a história dos tratados leva ao acolhimento das fronteiras dos novos integrantes do bloco europeu, a própria estruturação da organização regional ainda é constantemente revisada.

A criação do Espaço Schengen terminou por revolucionar a ideia das fronteiras internas dos Estados signatários do acordo. Isto porque o mesmo ultrapassa a própria integração europeia, uma vez que é formado por países membros da UE e por países que não fazem parte da UE. Esta noção das fronteiras internas coincide com os pressupostos da Teoria Critica, sendo aqui entendida enquanto estrutura e também como fruto da própria história social da Europa (onde os impactos de dois conflitos mundiais contribuíram para um entendimento mais progressista das fronteiras) e também da própria noção da Europa.

Entretanto, externamente a UE possui 50.000 km de fronteiras, sendo aproximadamente 43.000 km fronteiras marítimas e apenas 7.000 km terrestres. Podendo ser comparada com o Brasil, por exemplo, que possui aproximadamente 16.886 km de fronteiras terrestres (LUDWIG *et al.*, 2018). Face à grandiosidade do território fronteiriço, a preocupação com os novos desafios globais intensificados no início deste século – terrorismo, refugiados, tráficos, etc. – levou à criação da Frontex, cujo intuito é monitorar, controlar e vigiar as fronteiras externas.

A Frontex de 2004, remodelada em 2016, serve como entidade de apoio e coordenação de ações conjuntas. Esta percepção se aproxima mais às visões tradicionais das

fronteiras, em termos teóricos, ou seja, entendida como parte limítrofe de um território (europeu, no caso). Contudo, a Política Europeia de Vizinhança (PEV), apesar de inúmeras críticas, enseja uma interpretação distinta. Ao menos teoricamente a UE visa dirimir as diversidades econômicas, políticas, sociais e ideológicas com os países que fazem fronteiras (ao sul e a leste). O que induz à possibilidade de se colocar a percepção externa das fronteiras da Europa entre a visão tradicional e crítica.

Por fim, pode-se verificar que, apesar do avanço, sem precedentes, no plano interno, das possibilidades de integração das fronteiras, expressas no Acordo Schengen, externamente a Frontex possui a função coordenadora de ações que ressaltam as funções tradicionais das fronteiras de controle e separação. Por sua vez, inicialmente, a PEV apresenta uma possível alternativa/emancipação à visão predominante no âmbito externo. Nesse sentido, se confirma o argumento de que há, *de fato* e *de jure*, uma diferenciação essencial sobre as perspectivas de fronteiras internas e externas da UE. De um lado, a visão tradicional se concentra – ao menos parcialmente – no âmbito da atuação da Frontex e, de outro, há a supressão de todo e qualquer controle das fronteiras internas, ensejando assim um aspeto que está mais inclinado à perspectiva da TC.

REFERÊNCIAS

ANDERSON, J. Borders in the New Imperialism. In: WILSON, T. M.; DONNAN, H. (Ed.). A Companion to Border Studies. Oxford: Wiley-Blackwell, 2012, p. 139-157.

BRUNS, B.; HAPP, D.; ZICHNER, H. European Neighbourhood Policy: Geopolitics Between Integration and Security. Springer, 2016.

BUDD, A. Class, States and International Relations: A critical appraisal of Robert Cox and neo-Gramscian theory. London: Routledge, 2013.

BURCHILL, S. Liberalism. In: BURCHILL, S.; LINKLATER, A., et al (Ed.). Theories of International Relations. New York: Palgrave, 2005, p. 55-83.

CAMPOS, J. M. D.; CAMPOS, J. L. M. D. Manual de Direito Comunitário. 4º. Lisboa Fundação Calouste Gulbenkian 2004, 742 p.

CELATA, F.; COLETTI, R. Neighbourhood policy and the construction of the European external borders. Springer, 2015.

COMUNIDADE EUROPEIA DO CARVÃO E DO AÇO. Tratado que institui a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço. Paris, 1951.

COX, R. Social Forces, States and World Orders: Beyond International Relations Theory. Millennium – Journal of International Studies, v. 10, p. 126-155, 1981.

COX, R. Gramsci, Hegemony and International Relations: An Essay in Method. Millennium - Journal of International Studies, v. 12, n. 2, p. 162-175, 1983.

COX, R. 'The International'in Evolution. Millennium-Journal of International Studies, v. 35, n. 3, p. 513-527, 2007.

DEVETAK, R. Critical Theory. In: BURCHILL, S.;LINKLATER, A., et al (Ed.). Theories of International Relations. New York: Palgrave, 2005, p. 137-160.

DONNAN, H.; WILSON, T. M. Border: Frontiers of Identity, Nation and State Oxford: Berg, 1999.

DONNELLY, J. Realism. In: BURCHILL, S.;LINKLATER, A., et al (Ed.). Theories of International Relations. New York: Palgrave, 2005, p. 29-54.

ETHIER, W. J. Regional Regionalism. In: LAHIRI, S. (Ed.). Regionalism and globalization: theory and practice. London: Routledge, 2001, p. 3-15.

FAWCETT, L. Regionalism from an Historical Perspective. In: FARRELL, M.; HETTNE, B., et al (Ed.). Global Politics of Regionalism: Theory and Practice. London Pluto Press, 2005, p. 21-37.

FONTAINE, P. A Europa em 12 Lições. UNIÃO EUROPEIA. Bruxelas: Comissão Europeia, 2014, 48p.

FREIRE, M. R.; SIMÃO, L. A política europeia de vizinhança para o Cáucaso do Sul: interesses competitivos e oportunidades de cooperação. Nação e Defesa, v. 119, n. 4, p. 141-166, 2008.

FRIEDMAN, G. The political philosophy of the Frankfurt School. Cornell: University Press, 1981.

GEUSS, R. The idea of a critical theory: Habermas and the Frankfurt School. Cambridge: University Press, 1981.

GRAUX, H. et al. The future EU-UK relationship: options in the field of the protection of personal data for general processing activities and for processing for law enforcement purposes. AFFAIRS, P. D. F. C. R. A. C. Bruxelas: Parlamento Europeu, 2018.

HORKHEIMER, M. Traditional and critical theory. Critical Theory: Selected Essays, 1976, p. 288-243.

HORKHEIMER, M. Teoria Crítica: uma documentação. São Paulo: Perspectiva, 1990.

JOHNSON, C. et al. Interventions on rethinking 'the border' in border studies. Political Geography, vol. 30, n. 2, p. 61-69, 2011.

KANT, Immanuel. À Paz Perpétua. Porto Alegre: Editora L&PM, 2008 [1795].

KUROWSKA, X.; BREUER, F. Explaining the EU's common security and defence policy: theory in action. Springer, 2011.

LINKLATER, A. Beyond realism and Marxism: Critical theory and international relations. London: Springer, 1990.

LUDWIG, F. J.; SPOSITO, I.; NETO, D. M. Dinâmicas Securitárias das Fronteiras na América do Sul. In: LUDWIG, F. J. e BARROS, L. S. (Ed.). (Re)Definições das Fronteiras: velhos e novos paradigmas Foz do Iguaçu: Editora IDESF, 2018, p.39-56.

NOGUEIRA, J. P.; MESSARI, N. Teoria das Relações Internacionais, correntes e debates. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

RÉMOND, R. Introdução à história do nosso tempo. Lisboa: Gradiva, 1994.

RUMFORD, C. Theorizing borders. European Journal of Social Theory, v. 9, p. 155-169, 2006.

SANTOS VARA, J. La transformación de Frontex en la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas: ¿Hacia una centralización en la gestión de las fronteras? Revista de Derecho Comunitario Europeo, v. 59, p. 143-186, 2018.

SIMÃO, L. The EU's Neighbourhood Policy towards the South Caucasus. London: Springer, 2018.

UNIÃO EUROPEIA. REGULAMENTO (CE) N.o 2007/2004 DO CONSELHO de 26 de Outubro de 2004 que cria uma Agência Europeia de Gestão da Cooperação Operacional nas Fronteiras Externas dos Estados-Membros da União Europeia. EUROPEIA, C. D. U. Bruxelas Jornal Oficial da União Europeia 2004.

UNIÃO EUROPEIA. Europa sem fronteiras: o espaço Schengen. INTERNOS, M. A. O. E. A. Bruxelas: Comissão Europeia, 2015a.

UNIÃO EUROPEIA. O alargamento da União Europeia. ALARGAMENTO, D. A. O.– G. D. P. T. D. V. A. E. D. N. O. E. D. Bruxelas: Comissão Europeia, 2015b, 24 p.

UNIÃO EUROPEIA. REGULAMENTO (UE) 2016/1624 DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO de 14 de setembro de 2016 relativo à Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira, que altera o Regulamento (UE) 2016/399 do Parlamento Europeu e do Conselho e revoga o Regulamento (CE) n.o 863/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho, o Regulamento (CE) n.o 2007/2004 do Conselho e a Decisão 2005/267/CE do Conselho. EUROPEU, P. e EUROPEIA, C. D. U. Bruxelas Jornal Oficial da União Europeia L251 2016a.

UNIÃO EUROPEIA. Tratado da União Europeia (Versão Consolidada): Jornal Oficial da União Europeia: 204 p. 2016b.

UNIÃO EUROPEIA. Política europeia de vizinhança. COMISSÃO EUROPEIA. Bruxelas: Comissão Europeia 2017.

UNIÃO EUROPEIA. O espaço Schengen. EUROPEIA, C. D. U. O. Oxford: Conselho da União Europeia 2018a.

UNIÃO EUROPEIA. Visionários da história da integração europeia: palavras que lançaram a União. EUROPEIA, P. O. E. D. U. O. Bruxelas: Publicações da União Europeia, 2018b, 28 p.

VAISSE, M. As relações internacionais desde 1945. Lisboa: Edições 70, 1995.

VAYRYNEN, R. Regionalism: Old and New. International Studies Review, v. 5, p. 25-51, 2003.

WIGGERSHAUS, R. The Frankfurt School: Its history, theories, and political significance. MIT Press, 1995.

WILSON, T. M.; DONNAN, H. Borders and Border Studies. In: WILSON, T. M. e DONNAN, H. (Ed.). A Companion to Border Studies. Oxford: Wiley-Blackwell, 2012, p. 1-26.

ZAIOTTI, R. Cultures of border control: Schengen and the evolution of European frontiers. Chicago: University of Chicago Press, 2011.

Artigo recebido em 20/03/2019. Aprovado em 30/05/2019.

O PROCESSO DE CONSTRUÇÃO DA POLÍTICA MUNICIPAL PARA A POPULAÇÃO IMIGRANTE DE SÃO PAULO: DESAFIOS E POTENCIAIS

THE CONSTRUCTION PROCESS OF LOCAL POLICY FOR IMMIGRANT POPULATION IN SÃO PAULO: CHALLENGES AND POTENTIALITIES

Camila Bibiana Freitas Baraldi[1]

Isabel Meunier[2]

RESUMO: A Política Municipal para a População Imigrante de São Paulo, consubstanciada na Lei Municipal nº 16.478/2016 e Decreto nº 57.533/2016, resultou de processo decisório intersetorial e com ampla participação social, e representou a concretização do paradigma de direitos humanos como diretriz das ações e programas municipais para a população migrante. Este artigo descreve tal processo de formulação, salientando a sua interface com as peculiaridades da política pública migratória, dentre as quais se destaca a transversalidade.

PALAVRAS-CHAVE: Imigrantes. Políticas locais. Transversalidade. Formulação política

ABSTRACT: The local policy for the Immigrant Population of São Paulo, embodied in Law nº1 6.478/2016 and Decree nº 57.533/2016, resulted from an inter-sectoral decision-making process with broad social participation, and represented the implementation of the human rights paradigm as a guideline for actions and programs for the migrant population. This article describes this process of formulation, emphasizing how it relates with the peculiarities of the migration public policy, among which the fact of being a transversal policy.

KEYWORDS: Immigrants. Local policy. Transversal policy. Policy formulation

1 Doutora pelo Instituto de Relações Internacionais da Universidade de São Paulo (IRI-USP) e mestre em Direito pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina (PPGD-UFSC). Bacharel em Direito pela Univeridade Federal de Santa Maria (UFSM), pela Università degli Studi di Trento (Itália) e pela Université Paris XIII (França). Foi Coordenadora e Coordenadora-Adjunta de Políticas para Migrantes na Secretaria de Direitos Humanos e Cidadania da Prefeitura de São Paulo (2013-2016). baraldicamila@gmail.com

2 Doutora em Ciência Política pela USP, Mestra em Ciência Política pela Universidade Federal de Pernambuco, Graduada em Direito pela Universidade Federal de Pernambuco. belmeunier@gmail.com

INTRODUÇÃO

O Brasil possuía, em 2016, pouco mais de 1 milhão e 200 mil imigrantes registrados[3], soma correspondente a menos de 1% da população brasileira. Esses imigrantes encontram-se, no entanto, espraiados de maneira heterogênea no território nacional, o que engendra realidades particulares em determinados municípios. Nesse contexto, São Paulo destaca-se, entre as cidades brasileiras, como aquela de maior concentração de imigrantes: mais de 385.120 estão nela registrados, o que equivale a mais de 3% de sua população total[4]. Esse dado não compreende, ressalte-se, os imigrantes que possuem domicílio em outros municípios da região metropolitana e afluem diariamente à capital para trabalhar, vivenciando a cidade e usufruindo de seus serviços. A cidade se mostra, desta forma, território em que se concretizam demandas por políticas públicas que contemplem a população imigrante e sejam capazes de integrá-la.

A construção da Política Municipal para a População Imigrante de São Paulo estava prevista no Programa de Metas da gestão Fernando Haddad (2013-2016), concebida com o objetivo expresso de promover e articular as políticas públicas no Município sob a ótica do imigrante como sujeito de direitos. Tal meta foi fruto da mobilização de atores sociais envolvidos com a temática, a qual ocorreu ainda durante a campanha e levou à inclusão expressa da atenção aos imigrantes na cidade no programa de governo do então candidato Haddad. Nesse contexto, precedeu a Política Municipal a criação da Coordenação de Políticas para Migrantes (CPMig), no seio da Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania, já em 2013. Antes de conduzir o processo de formulação da Política, a CPMig empreendera uma série de ações que inseriram a temática migratória na pauta da Administração Pública Municipal, tais como oficinas de capacitação dos servidores, articulação para abertura de serviços de abrigamento voltados para esta população e regularização de feiras culturais.

A Política Municipal para a População Imigrante (PMPI) determinou o objetivo, para a Prefeitura de São Paulo, de promover de maneira estrutural os direitos sociais dos imigrantes e seu acesso a serviços públicos. Dentre os principais pontos e inovações da política, encontram-se:

- Princípios elencados: igualdade de direitos e oportunidades com nacionais; não-criminalização da imigração; garantia de acesso a serviços públicos e direitos sociais; combate à xenofobia e racismo;
- Consolidação de diretrizes de atuação da Administração Municipal no atendimento isonômico, acessível e desburocratizado à população imigrante, enfrentando destarte obstáculos linguísticos, discriminação, exigências burocráticas e documentais que os imigrantes não podem cumprir e que acabam deixando-os à margem dos direitos de que são titulares.;
- Promoção à participação política, com criação do Conselho Municipal de Imigrantes vinculado à SMDHC;

3 Dados da Polícia Federal extraídos em 26 de novembro de 2016 e obtidos via Lei de Acesso à Informação

4 São Paulo Cosmópolis (Org.). Imigrantes em São Paulo: diagnóstico do atendimento à população imigrante no município e perfil dos imigrantes usuários de serviços públicos. São Paulo: IRI-USP, 2017. Disponível em: http://www.iri.usp.br/documentos/eBook%20Cosmopolis.pdf. Acesso em: 26 jan. 2018

- Institucionalização do Centro de Referência e Atendimento a Imigrantes (CRAI);
- Orientações específicas para as áreas de saúde, assistência social, educação, trabalho, habitação, cultura, esportes e lazer de modo a contemplar o indivíduo imigrante em uma perspectiva multidimensional;
- Inserção da interculturalidade como princípio de atuação nas várias áreas setoriais, especialmente educação e cultura.

Os instrumentos normativos que a consubstanciaram, a saber, a Lei Municipal nº 16.478, de 07 de julho de 2016, e o Decreto nº 57.533, de 15 de dezembro de 2016, resultaram de processo decisório intersetorial e com ampla participação social. Este artigo descreve tal processo de formulação, salientando a sua interface com as peculiaridades da política pública migratória. Para tanto, alinha-se à abordagem de análise de políticas públicas, buscando observar o Estado em ação no processo que leva aos resultados políticos, explorando a influência de características da própria política pública (*policy*) sobre o jogo político (*politics*) a ela subjacente (LOWI, 1972). Na esteira de autores do campo das migrações internacionais que defendem que entender a política migratória demanda investigações sobre a agência estatal e seus mecanismos (ZOLBERG, 1999; SCHAIN, 2008; HOLLIFIELD; WONG, 2015), o artigo se dedica ao processo político da área de questões migratórias, desvelando relações que tomam lugar dentro do Estado e entre este último e a sociedade.

Nesse sentido, o trabalho enumera inicialmente peculiaridades da política migratória entendida como política pública, frisando os aspectos federativos que são observados no caso brasileiro. Em seguida, pontua como esses elementos foram sopesados na metodologia de formulação da PMPI de São Paulo e descreve como se deu tal processo político. Por último, assinala desdobramentos desejáveis do processo e desafios nele observados.

1 POLÍTICA MIGRATÓRIA COMO POLÍTICA PÚBLICA: DO NACIONAL AO MUNICIPAL

Pensar a política migratória sob o prisma da análise de políticas públicas significa debruçar-se sobre questionamentos como aqueles colocados por Laswell (apud SOUZA, 2006): quem ganha o quê, por que e que diferença faz. Nesse sentido, dirige-se o foco analítico para (i) a definição, pelo Estado, de quem nele entra, quem permanece e quais direitos lhe são concedidos, bem como quem dele se torna cidadão; (ii) quais variáveis influenciam essa definição; (iii) quais as consequências políticas e qual impacto social dessa definição.

No âmbito do quem ganha o quê, a política migratória compreende decisões nas seguintes dimensões:

(i) Gestão de fluxos de pessoas – *quem entra na sociedade?*: expedição de vistos e decisões sobre implementação de procedimentos especiais de demanda de visto para determinados grupos de pessoas; concessão de refúgio e desenho de sua interface com

a migração voluntária; intercâmbio de informações sobre fluxos migratórios; implantação de medidas de atração de mão-de-obra ou de estudantes direcionados a setores do mercado de trabalho; negociação e execução de acordos migratórios bilaterais ou regionais;

(ii) Integração social dos migrantes – *o que significa ser membro da sociedade?*: amparo legal para a reunião familiar; regulação do acesso ao trabalho; regulação do acesso a serviços públicos; políticas de acolhida e assistência primária; programas de combate ao racismo e xenofobia; inserção do princípio do interculturalismo em políticas de educação, cultura e outras; regulação do acesso à nacionalidade;

(iii) Controle da imigração irregular – *o que significa não ser considerado membro da sociedade?*: securitização do controle de fronteiras; política de deportação; condições para regularização e readmissão de migrantes que estão ou estiveram em situação irregular; regulação do acesso a serviços públicos para os migrantes em situação irregular; combate ao tráfico de pessoas e assistência às vítimas.

Cada uma dessas dimensões políticas levanta questionamentos e politizações variadas, e são respaldadas por arranjos institucionais que mobilizam distintos entes federativos. Nota-se que a gestão de fluxos de pessoas e a securitização do controle de fronteiras, objetos de atenção majoritária dos estudos sobre migrações internacionais, correspondem, no Brasil, a competências federais. No país, a atuação do Município tem se situado no âmbito da dimensão de integração social, relacionando-se ao acesso ou exclusão de direitos dos migrantes em comparação aos nacionais. Concerne, portanto, à concretização de direitos civis e sociais por meio de políticas públicas.

No contexto global, percebe-se recentemente um crescente protagonismo das cidades não somente na implementação de políticas de integração para imigrantes, mas também em sua formulação (ALEXANDER, 2003; CAPONIO AND BORKERT, 2010; SCHOLTEN, PENNINX, 2016). Na análise deste fenômeno há autores que identificam características próprias às políticas locais de integração para imigrantes: elas seriam mais tendentes à acomodar as diversidades étnicas; mais pragmáticas e, por serem formuladas em um âmbito mais próximo aos movimentos e organizações de/de apoio aos imigrantes, estariam mais inclinadas a responder às suas necessidades (POPPELAARS, SCHOLTEN, 2008). Outros autores apontam que tais características dependeriam de configurações específicas de cada cidade, logo seria possível identificar, também, políticas locais com características excludentes aos imigrantes. Nesse contexto, Dekker et al. (2015) se focam nos diferentes formatos de relações entre os níveis de governo local e nacional, apontando que a descentralização governamental somada a uma política nacional que promova trocas horizontais e coordenação entre os entes locais constituiria o modelo mais adequado ao fomento da dimensão local de políticas de atenção aos imigrantes.

No arranjo federativo brasileiro delineado pela Constituição de 1988, a esfera local de governo teve ampliado seu papel na formulação e implementação de políticas públicas, o que se deu com o objetivo de fornecer aparato institucional para uma reorientação substantiva das políticas sociais, norteada tanto pela garantia de equidade no acesso aos serviços públicos, quanto pela busca de eficácia, eficiência e efetividade da ação estatal. Esse movimento, de acordo com Farah, "pode ser entendido como parte de um processo de reconstrução da esfera pública, orientado para a democratização

da gestão e das políticas públicas no país, o qual tem na descentralização um de seus componentes centrais" (2001, p.121) .

No entanto, importa ressaltar que, embora a descentralização federativa vise a ganhos de eficiência, eficácia e efetividade das políticas políticas, tais propósitos enfrentam, para sua concretização, desafios de coordenação. Guy Peters (1998) define coordenação como a concertação para que, em arranjos institucionais complexos, organizações públicas e privadas de diferentes níveis hierárquicos e federativos atuem na formulação e implementação de políticas públicas de maneira a reforçar sua coerência, evitando sobreposições, contradições ou lacunas na entrega dos serviços à população. Nas diversas políticas públicas, a coordenação enfrenta obstáculos relativos ao autointeresse das organizações e às distintas lógicas de ação organizacional.

No que atine à política migratória, relatório da Comissão Mundial sobre Migrações Internacionais (2005) avaliou que o desafio da coerência na governança nacional das migrações internacionais advém tanto da dificuldade dos Estados de definirem objetivos claros para suas políticas migratórias, quanto dos frequentes arranjos institucionais em que a fragmentação de competências está aliada à ausência de coordenação. Esse déficit de coordenação intragovernamental tende a gerar consequências significativas em política migratória, haja vista a intersetorialidade que lhe é intríseca: políticas definidas a partir do sujeito a que se destinam, tais como os migrantes, contemplam os indivíduos em suas demandas múltiplas, abrangendo então diversas áreas setoriais - educação, saúde, trabalho, assistência social, entre outras. Consequentemente, são relevantes para uma diversidade de interesses, objetivos e políticas da Administração Pública. Ao suscitarem uma resposta convergente e estruturada de distintos setores públicos para fazerem frente a desafios específicos, tais políticas são ditas transversais.

A necessidade de coordenação que deriva da transversalidade se torna ainda mais pungente se levada em conta a característica minoritária da população imigrante e sua frequente situação de vulnerabilidade, muitas vezes marcada pela discriminação no acesso a oportunidades e pela violação de direitos. Paralelamente, e em particular no caso do Brasil, as dificuldades de coordenação intragovernamental são acentuadas em razão da inexistência de uma política ou programa que institucionalize os fluxos entre os níveis federativos e formalize uma lógica de partilha de competências e de articulação – situação agravada, à época da formulação da política para população imigrante da cidade de São Paulo, pela vigência de legislação obsoleta regulando a temática (Lei nº 6.815/1980, posteriormente revogada pela Lei nº 13.445/2017).

Outra dimensão importante da política migratória analisada sob a ótica de políticas públicas consiste nos atores que a influenciam, podendo-se destacar os burocratas. O papel desses atores é enfatizado de diferentes maneiras por autores em política migratória: Cornelius e Tsuda (2004) salientam dissonâncias entre as políticas tal como formuladas e aquelas implementadas pelos burocratas como uma causa importante de ineficácia da política migratória[5]. Já Virginie Guiraudon (2006), debruçando-se sobre o caso francês, aponta que a política migratória teria características de uma política camuflada, cuja formulação ocorreria mais administrativa e judicialmente do que por

5 A avaliação da eficácia de uma política pública corresponde ao cotejar dos objetivos e instrumentos de um programa conforme explicitados em sua formulação a seus resultados (ARRETCHE, 2001).

atores políticos – o que, de acordo com a autora, teria um importante papel em garantir a igualdade de direitos para não-nacionais a despeito de contextos políticos adversos.

No âmbito municipal, a temática da burocracia apresenta uma nuance interessante: a da atuação dos burocratas de nível-de-rua. Esses atores são postos em relevo na análise de políticas públicas a partir do trabalho de Lipsky (1980) que, ao identificar similaridades estruturais na ação de professores, assistentes sociais e policiais; apontou a discricionariedade como um elemento essencial da implementação política – com potencial para moldá-la e modificá-la. No município, burocratas de serviços de saúde, educação e assistência social, dentre outras áreas, não apenas atuam diretamente na integração social dos migrantes como também possuem potencial de orientá-los em questões atinentes à sua regularização documental. Burocratas de nível-de-rua possuem, desta forma, o potencial de costurar as diferentes dimensões da política migratória em sua implementação.

Ainda no quadro teórico de análise de políticas públicas, observa-se na política migratória seu caráter distributivo, de acordo com a tipologia proposta por Lowi (1972): os custos são difusos e os benefícios concentrados, o que tenderia a conduzir a práticas clientelísticas. Isso se coaduna às conclusões de Freeman (1998), segundo o qual o contexto frequentemente verificado na política migratória de custos difusos e benefícios concentrados levaria à captura do Estado por interesses organizados e explicaria a adoção de políticas de admissão de imigrantes em períodos de recessão econômica. Nesse sentido, se as atividades políticas se armam e se orientam segundo as políticas públicas (LOWI, 1972), as políticas migratórias seriam caracterizadas por uma arena relativamente pacífica, dadas as demandas não-rivais, o que corresponderia a uma baixa politização. Por politização, entende-se a cisão dos consensos relativos a uma determinada política, em decorrência do aumento da saliência da questão ou do número de atores interessados, gerando um embate entre diferentes atores político-sociais a fim de estabelecer seu conteúdo[6].

No entanto, a imigração é uma pauta muitas vezes altamente politizada, inclusive sendo trazida à tona, particularmente nos casos dos países da Europa e Estados Unidos, no debate eleitoral. Uma possível explicação está no fato de como sociedades receptoras respondem a entrada de novos membros constituir uma questão vinculada não apenas às suas apreciações políticas, mas também às suas concepções de nação e identidade. Desta forma, a nacionalidade e a condição de não-pertencimento pleno à comunidade política poderiam conduzir a que as demandas de um determinado grupo sejam percebidas como rivais. Ademais, a transversalidade da política dificulta que seus custos e benefícios sejam calculados em um continuum unidimensional, tendo em vista envolver efeitos em diversas outras políticas públicas.

Tendo em vista a potencial cisão de consensos relativos à política migratória e os diversos grupos em disputa por moldar sua inserção na agenda pública, a participação da sociedade civil na formulação política se mostra particularmente importante. Nesses termos, o Relatório da Comissão Mundial sobre Migrações (2005) concluiu que, embora a elaboração de políticas migratórias incumba aos governos, tem mais

6 Essa definição agrega elementos de Lima em sua conceituação da politização da política externa (2009) e de Schain (2008).

probabilidade de ser exitosa se envolver a participação de indivíduos e instituições dos setores públicos e privados, em uma acomodação de interesses diversos para alcançar objetivos comuns.

A importância da participação política na formulação da política migratória se torna ainda mais pungente se tomada em conta a frequente condição de vulnerabilidade da população imigrante, a qual muitas vezes enfrenta maiores dificuldades no acesso a direitos do que os nacionais. Sobre o papel de instrumentos de participação social em políticas voltadas para populações que, como os imigrantes, enfrentam contextos de desigualdade, Pogrebinschi (2012) explica que

> "as conferências nacionais facultam que interesses políticos minoritários sejam representados nas instituições políticas majoritárias mesmo quando não se encontrem encampados nas plataformas partidárias. As diretrizes de políticas públicas resultantes das conferências nacionais propulsionam o processo de formulação de políticas públicas no Executivo e a atividade legislativa no Legislativo oferecendo aos representantes eleitos um amplo leque de demandas formatadas diretamente, de acordo com as preferências da sociedade civil, em um ambiente não eleitoral e, portanto, livre de influências partidárias, do apelo midiático e de qualquer outra eventual interferência na formação da opinião e da vontade dos cidadãos e seus grupos" (p.44).

Saliente-se que, na estrutura federativa brasileira, os municípios constituem arenas em que o fortalecimento da participação é favorecido, dada a proximidade dos cidadãos com os serviços públicos e, consequentemente, com os órgãos e burocratas responsáveis por sua execução. No nível municipal, a interação entre Estado e sociedade observada na implementação política, permeada pelos burocratas de nível de rua, e a dimensão de atuação mais restrita dos movimentos sociais favorecem o contato entre os diversos atores com interesse em uma política específica. Esses fatores tendem a oportunizar a reivindicação por canais e instrumentos de participação popular, bem como a implantação dos mesmos.

2 O PROCESSO DE FORMULAÇÃO DA POLÍTICA MUNICIPAL PARA A POPULAÇÃO IMIGRANTE DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

Dentro do objetivo de institucionalização de uma política municipal para a população imigrante inserido no Programa de Metas da gestão Fernando Haddad (2013-2016), buscou-se contemplar as peculiaridades da política pública migratória salientadas no item anterior por meio de processo decisório transversal e participativo, compreendendo a realização de audiência e consulta públicas, bem como as atividades de Comitê Intersetorial da Política Municipal para a População Imigrante. Esse processo foi conduzido pela Coordenação de Políticas para Migrantes (CPMig) da Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania (SMDHC), com o apoio de consultora da Organização Internacional do Trabalho (OIT).

O Comitê Intersetorial da Política Municipal para a População Imigrante consistiu em órgão temporário instituído pelo Decreto Municipal nº 56.353, de 24 de agosto de 2015. Concebido como instância formuladora central do anteprojeto de lei da PMPI,

o Comitê reunia treze representantes do Poder Público Municipal[7] e treze representantes da sociedade civil[8]. À época da criação do Comitê, entendeu-se não haver tempo hábil para a realização de eleições para escolha dos representantes da sociedade civil, motivo pelo qual se fez necessária a definição de critérios para designá-los. De modo a tornar o Comitê o mais representativo possível, os critérios selecionados foram os seguintes: a) participação dos conselheiros participativos migrantes, em número de três, corroborando a política para participação social dos migrantes que já vinha sendo desenvolvida pela CPMIg[9]; b) prioridade para participação de migrantes; c) diversidade temática entre os membros da sociedade civil, contemplando vários setores e temas (refúgio, mulheres, cultura, trabalho, etc.); d) observação à paridade de gênero, nos termos da legislação municipal concernente[10]; e) trabalho com população migrante por, no mínimo, três anos; f) não inclusão de associações organizadas por nacionalidade, dada a impossibilidade de contemplar todas elas; g) contribuição relevante para os temas que seriam trabalhados no Comitê.

A opção de instituir um Comitê intersetorial como instância formuladora central concretizou o intuito de assumir transversalidade e participação social como basilares no processo político da PMPI. Isso adveio da concepção de que a efetividade de ações locais que garantissem direitos aos imigrantes de maneira estrutural passaria pela coordenação entre vários setores da Administração e pela articulação com a sociedade civil, tanto de maneira a proporcionar o desenho de uma política que contemplasse as múltiplas dimensões envolvidas na política migratória, quanto a fim de assegurar que sua implementação viria a assumir uma abordagem integrada. Significou, portanto, assumir a transversalidade não apenas ao prever direitos, objetivos e serviços na elaboração da PMPI, mas também ao buscar providências tendentes à incorporação da realidade migratória à rotina da Administração Pública em suas diferentes secretarias, com ressignificação de suas atividades. Em paralelo, a participação da sociedade civil

7 Membros dos seguintes órgãos: a) Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania, que o coordenará; b) Secretaria do Governo Municipal; c) Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social; d) Secretaria Municipal do Desenvolvimento, Trabalho e Empreendedorismo; e) Secretaria Municipal de Educação; f) Secretaria Municipal da Saúde; g) Secretaria Municipal de Cultura; h) Secretaria Municipal de Esportes, Lazer e Recreação; i) Secretaria Municipal de Habitação; j) Secretaria Municipal de Relações Internacionais e Federativas; k) Secretaria Municipal de Políticas para as Mulheres; l) Secretaria Municipal de Promoção da Igualdade Racial; m) Secretaria Municipal de Relações Governamentais.

8 a) Missão Paz; b) Cáritas; c) Sefras – Associação Franciscana de Solidariedade; d) CDHIC – Centro de Direitos Humanos e Cidadania do Imigrante; e) CAMI – Centro de Apoio ao Migrante; f) PAL – Presença de América Latina; g) UNI – União Nacional Islâmica; h) Conectas; i) Warmis; j) Cosmópolis; k) Conselheiras/os Participativas/os

9 Os Conselhos Participativos foram criados pela Lei 15.764 de 27 de maio de 2013 (artigos 34 e 35) e regulamentados pelo Decreto 56.208 de 30 de junho de 2015. O artigo 2º, parágrafo 1º do referido Decreto explica: "O Conselho Participativo Municipal tem caráter eminentemente público e é organismo autônomo da sociedade civil, reconhecido pelo Poder Público Municipal como instância de representação da população de cada região da Cidade para exercer o direito dos cidadãos ao controle social, por meio da fiscalização de ações e gastos públicos, bem como da apresentação de demandas, necessidades e prioridades na área de sua abrangência". Em 2013 foram criadas cadeiras para imigrantes nas Subprefeituras de maior concentração de população migrante na cidade de São Paulo. Na ocasião, 19 imigrantes de 12 nacionalidades diferentes foram eleitos. Em 2015, as cadeiras para imigrantes nos Conselhos Participativos foram ampliadas para as 32 Subprefeituras da cidade. Os conselheiros participativos imigrantes (3 titulares e 3 suplentes) que compuseram o Comitê Intersetorial da Política Municipal para a População Imigrante foram escolhidos em eleição interna do próprio grupo.

10 A composição mínima de 50% de mulheres nos Conselhos e instâncias de controle municipal está prevista na Lei Municipal nº 15.946/2013 e regulamentada pelo Decreto nº 56.021/2015.

visava não apenas conferir legitimidade democrática ao processo, mas também aportar-lhe a visão dos usuários dos serviços discutidos, embasando a política nas pautas reivindicadas e nos diagnósticos realizados pelos migrantes.

Ao mirar o objetivo de elaborar proposta da PMPI para a cidade de **São Paulo**, particularmente determinando seus objetivos gerais e princípios, o trabalho do Comitê estava vinculado ao esforço de assegurar-se a coerência e transparência da atuação estatal. No âmbito da política municipal para população imigrante, a dimensão da transparência envolveu: a) informação ampla e clara para seus beneficiários e para sociedade em geral, por meio de veículos oficiais de divulgação e redes sociais; b) clareza da cadeia política para possibilitar a responsabilização (*accountability*) de seus atores; c) geração e manutenção de dados para munir a formulação de novas políticas, avaliar as existentes e prestar contas à sociedade.

A coerência é atributo desejável a qualquer política: tanto a coerência interna, isto é, a adequação entre os objetivos propostos em sua concepção e entre eles e os meios formulados para alcançá-los; quanto a coerência externa, ou seja, sua harmonização com o ordenamento jurídico e com as políticas públicas que com ela se relacionam. Não obstante, a característica assumia particular relevância no caso da PMPI, haja vista sua transversalidade e o contexto em que foi formulada, entre 2015 e 2016. Isso porque a legislação brasileira sobre o migrante à época vigente era obsoleta e carente de coesão[11], justificando-se a importância de explicitar-se o paradigma adotado para atuação do poder público municipal – o qual, ao contrário da normativa federal de então, era fundado na garantia e promoção dos direitos humanos dos migrantes.

Concretizar o objetivo de formular a PMPI seguindo as diretrizes de coerência e transparência supramencionadas em um órgão colegiado intersetorial não era uma tarefa simples. A existência de plurais e, por vezes, divergentes vozes, inclusive dentro do próprio Poder Público, exigia a adoção de metodologia apta a tornar as reuniões do Comitê objetivas, resolutivas e capazes de processar os conflitos que surgissem. Optou-se por dividir as reuniões plenárias por área temática, sendo elas: (i) Assistência Social e Saúde; (ii) Educação e Trabalho; e (iii) Habitação, Cultura, Esportes e Participação Social. Previamente às reuniões plenárias, um subcomitê se reunia para debate mais aprofundado sobre a respectiva área temática, a fim de munir as plenárias de recursos de conteúdo e revesti-las de maior objetividade e celeridade. As reuniões plenárias, em um total de cinco, ocorreram entre outubro de 2015 e março de 2016; contaram com a participação de ouvintes com interesse no tema e foram conduzidas de acordo com o seguinte esquema:

- Exposição, pela consultora, dos marcos que balizariam os debates: diretrizes normativas, nacionais e internacionais, atinentes especificamente à temática migratória ou questões conexas[12]; diretrizes políticas, com foco nos resultados

11 As normas federais que regiam a temática à época orbitavam em torno de diplomas promulgados ainda por João Figueiredo, e que refletiam os valores de segurança nacional caros ao regime militar: a Lei nº 6.815, de 1980 e, regulamentando-a, o Decreto nº 86.715, de 1981. Com vistas a adaptá-las à realidade fática e jurídica, regulamentações sobre o tema eram realizadas por meio de resoluções normativas do Conselho Nacional de Imigração (CNIg) e portarias do Ministério da Justiça, porém suas publicações esparsas e com desideratos específicos tornavam esta política carente de coesão. Atualmente, no entanto, a referida legislação foi revogada pela Lei 13.445, de 24 de maio de 2017.

12 Por exemplo, Declaração Universal de Direitos Humanos (1948), Pacto Internacional sobre Direitos

de audiência pública previamente realizada; e diretrizes técnicas, obtidas de documentos de referência de organizações ou arenas internacionais[13].

- Debate para identificação de valores guias da política, seus objetivos e resultados pretendidos, com base nas propostas identificadas na audiência pública e debatidas no subcomitê da área temática;
- Explicitação de quais ações do poder público poderiam ser previstas para atingir tais objetivos e resultados e desenho de propostas em formato de artigo de lei;
- Tomada de decisão por consenso de todos os membros, sendo que em pontos nos quais o consenso não era atingido, registrava-se em memória o dissenso e as justificativas que o motivaram.

Nesse processo, as discussões no Comitê eram balizadas por alguns questionamentos fundamentais: quais recursos (humanos, financeiros e organizacionais) e atividades (processos, ações e tecnologias) são relevantes e suficientes para atingir uma mudança significativa na direção dos objetivos visados? Quais nexos causais são assumidos entre as ações propostas e os resultados pretendidos? Quais serão as particularidades do contexto de implementação? A tabela 1 traz uma esquematização das questões de análise propostas no processo decisório da política migratória municipal, com o desiderato de zelar pela sua eficácia, eficiência e efetividade.

Civis e Políticos (1966), Convenção Americana de Direitos Humanos (1969), Convenção Internacional sobre toda forma de Discriminação Racial (1968), Convenção 97 da OIT (1949), Convenção 143 da OIT (1975), Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das suas Famílias (1990).

13 "Plan Sudamericano de Desarollo Humano de las Migraciones" (aprovado na X Conferência Sulamericana de Migrações - Cochabamba, 2010); "As Migrações num mundo interligado: novas linhas de ação" (relatório da Comissão Mundial sobre as Migrações Internacionais – Fundação Calouste Gulbekian, 2005); "Essentials of Migration Management: A Guide for Policy Makers and Practitioners" (publicação da Organização Internacional de Migrações – Genebra, 2004); "Relatório Final da COMIGRAR – Conferência Nacional sobre Migrações e Refúgio" (Brasília: 2014).

Tabela 1: Questões de análise propostas para o processo decisório em política migratória municipal

Dimensão	Indicadores
Eficácia - Há coerência interna, isto é, há adequação entre os meios e os fins da política? - Há coerência externa, isto é, a política para o migrante está em harmonia com a política geral de determinada área temática? - A política formulada é exequível? Efetividade - Há adequação entre os resultados esperados e as necessidades dos beneficiários?	Desburocratização: a proposta conduz à desburocratização dos processos e serviços prestados?
	Promoção de direitos: a proposta tende a promover os direitos dos migrantes?
	Inclusão: a proposta tende a incluir os migrantes nos serviços públicos?
	Priorização: Quais os níveis de prioridade das ações propostas?
	Cobertura: qual a relação entre a população atendida sobre a que deveria ser atendida com os serviços fornecidos?
	Equidade: os serviços serão fornecidos equitativamente?
	Acessibilidade: a proposta promove o amplo acesso ao serviço ou direito, inclusive com atenção à questão idiomática?
	Diversidade: a proposta promove a diversidade e o respeito à interculturalidade?
	Informação: a proposta tende a favorecer a informação do usuário?
Eficiência - Os recursos financeiros, físicos e institucionais serão aproveitados da melhor forma possível?	Eficiência processual: as formas são simples, havendo eliminação de formalidades e exigências cujo custo econômico ou social seja superior ao risco envolvido, inclusive mediante uso de tecnologia da informação?
	Custo unitário: qual o conjunto de custos relacionados à atividade por cada unidade de serviço gerado?
	Custo-benefício: qual a relação entre os dispêndios realizados em um dado modelo e os retornos obtidos por conta desses dispêndios?
Avaliabilidade - O programa favorece medidas para determinar a eficácia, a eficiência, e a efetividade da política?	Accountability: há clareza da cadeia política para possibilitar a responsabilização de seus atores?
	Dados: a política favorece a geração e manutenção de bancos de dados?
	Controle social: a política possui instrumentos aptos a favorecerem o controle social?

Fonte: Elaboração própria, tendo sido usados como referências: PALVARINI, 2010; LEVITON, 2010; WHOLEY, 2004.

Para além dos representantes da sociedade civil na composição do Comitê, o processo de formulação da PMPI contou também com uma audiência e uma consulta pública. Mecanismos democráticos participativos possuem o objetivo de estender a atores diversos e plurais a influência em processos políticos, tanto na definição de agenda e na formulação de políticas, quanto no monitoramento dos programas e ações já em andamento. Contemplam, ainda, os desideratos de aumento da transparência da gestão pública e, consequentemente, de sua legitimidade democrática; de promoção da igualdade de direitos a partir da inclusão política; e mesmo de difusão da agenda política e aprendizagem coletiva em meio à população.

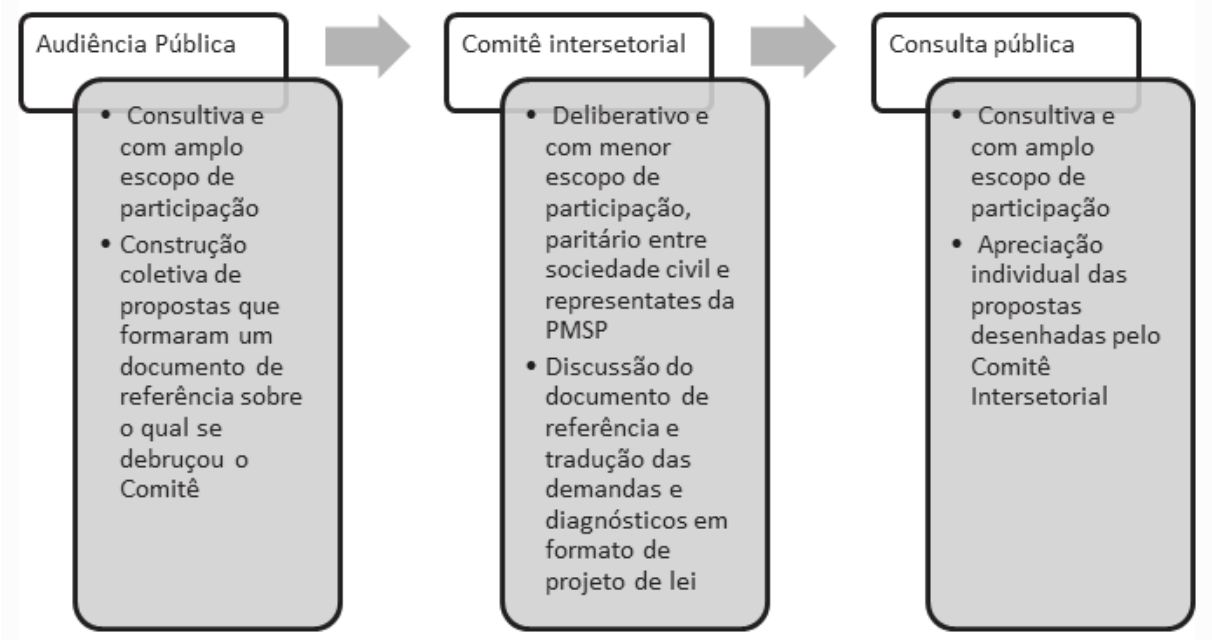
No caso da audiência pública, trata-se de evento de ampla mobilização e participação da sociedade civil, cujos atributos de oralidade, vasto escopo de atores e função consultiva revestem-no do caráter flexível de arena de debates, reivindicações, diagnósticos e problematizações da realidade. Portanto, a metodologia da audiência deve ser capaz de contemplar suas múltiplas funções: informação; discussão e apresentação formal de propostas. Nesse sentido, algumas diretrizes básicas foram adotadas quando da realização da audiência pública da PMPI em 26 de setembro de 2015:

- A fim de garantir o amplo escopo da participação, buscou-se incentivar a presença de atores envolvidos direta ou indiretamente com a temática migratória no município, compreendendo organizações de diferentes setores da sociedade civil, indivíduos migrantes e refugiados, e representantes dos poderes públicos, incluindo os membros do Comitê intersetorial. Para tanto, coube não apenas realizar uma vasta divulgação do evento, mas também tomar providências para garantir-se a acessibilidade dos participantes, inclusive com a presença de tradutores para outros idiomas;
- Tendo em vista tratar-se de mecanismo de caráter consultivo, cuidou-se de evitar o excesso de deliberação na construção da metodologia da audiência. Não se buscava a definição e o encaminhamento de propostas "vencedoras", mas sim a realização uma oitiva de propostas e seu mapeamento, para que seus produtos fossem utilizados como referência base para a formulação da PMPI;
- Entendeu-se como importante que o escopo e os objetivos da audiência fossem claros e específicos, a fim de que os participantes não se debruçassem sobre questões que não fossem da alçada do município, como o controle de fronteiras ou a concessão de vistos, e estivessem cientes de como os produtos da audiência seriam absorvidos no processo de formulação política.

Já a consulta pública, embora tenha também caráter consultivo e aberto, diferencia-se da audiência por sua participação não-presencial, bem como pelas manifestações terem, naquela, caráter individual – enquanto na audiência visa-se à construção de propostas coletivas. Entre 11 de fevereiro e 04 de março de 2016, o texto da minuta de anteprojeto de lei construída pelo Comitê ficou disponível para consulta pública por toda a população no site da São Paulo Aberta, iniciativa da Prefeitura da Cidade de São Paulo voltada para a implementação de sua política de transparência e participação social. A consulta foi sucedida de uma última reunião do Comitê para avaliar e, caso entendesse pertinente, validar as contribuições recebidas.

Nesses termos, a figura 1 resume e esquematiza como foi concebida a metodologia de formulação participativa e intersetorial da PMPI.

Figura 1: Processo de formulação transversal e participativo da PMPI



Fonte: elaboração própria

No dia 31 de março de 2016, o PL 142/2016 foi enviado pelo então Prefeito Fernando Haddad à Câmara de Vereadores que o aprovou, sem alterações, em votações nos dias 15 e 21 de junho de 2016. Com a sanção da Lei Municipal nº 16.478, em 07 de julho de 2016, institucionalizou-se a Política Municipal para a População Imigrante, consolidando os objetivos de garantir ao imigrante o acesso a direitos sociais e aos serviços públicos; promover o respeito à diversidade e à interculturalidade; impedir violações de direitos e fomentar a participação social (art. 1º).

Os princípios da política (art. 2º) buscaram pautar as ações e iniciativas do Município e seus agentes públicos no sentido da mudança de paradigma: da securitização à garantia dos direitos humanos. Assim, estabelecem: I - igualdade de direitos e de oportunidades, observadas as necessidades específicas dos imigrantes; II - promoção da regularização da situação da população imigrante; III - universalidade, indivisibilidade e interdependência dos direitos humanos dos imigrantes; IV - combate à xenofobia, ao racismo, ao preconceito e a quaisquer formas de discriminação; V - promoção de direitos sociais dos imigrantes, por meio do acesso universalizado aos serviços públicos, nos termos da legislação municipal; VI - fomento à convivência familiar e comunitária.

Tais princípios e objetivos constituem fundamento para dispositivos mais específicos sobre o atendimento qualificado nos serviços (art. 4º); manutenção de Centros de Referência e Atendimento para Imigrantes - CRAI, destinados à prestação de serviços específicos aos imigrantes e à articulação do acesso aos demais serviços públicos (art. 6º); o acesso dos imigrantes aos serviços públicos municipais (art. 7º); e a participação social, inclusive com criação do Conselho Municipal da População Imigrante (art. 5º). Posteriormente, a publicação do Decreto nº 57.533, de 15 de dezembro de 2016,

detalhou, entre outras, as ações necessárias à efetivação dos objetivos e princípios da Lei e a composição do Conselho Municipal de Imigrantes[14].

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A política municipal para a população migrante representou a adoção o paradigma de direitos humanos como diretriz das ações e programas municipais para a população migrante. Objetivou-se consolidar a cidadania do migrante no município, munindo-o de instrumentos para evitar a violação de direitos e reivindicá-los. Para tanto, buscou-se fundamentar não apenas a criação de serviços públicos específicos para a população migrante e o aprimoramento dos então existentes, mas também a inserção da atenção às demandas dos migrantes nos variados serviços públicos municipais.

Para além das consequências para a Administração Pública de São Paulo e para a população imigrante residente no município, um desdobramento desejável para a PMPI seria o de inspirar o trabalho de outros municípios e estados brasileiros em um processo de responsabilização para com as comunidades de imigrantes e refugiados em seus territórios. Embora São Paulo seja o maior polo de atração dessas populações, observa-se que os fluxos migratórios para o Brasil são variados e impactam em cidades múltiplas e diversificadas, engendrando a necessidade de iniciativas de gestão local. Tais iniciativas devem ser adaptadas a cada realidade, porém a difusão do exemplo paulistano tende a constituir um norte importante para as construções locais.

Por último, importa salientar dois desafios que foram observados no processo de formulação da PMPI e que tendem a gerar efeitos também em sua implementação: as relações interfederativas e intersetoriais. As competências específicas sobre migrações internacionais, relacionadas ao *status* migratório e direitos dele advindos, são detidas pelo governo federal, contudo observa-se que as principais demandas deste público – saúde, educação, moradia, trabalho, etc. – estão no escopo de atuação de governos municipais e estaduais. A articulação entre as esferas federativas é essencial para uma abordagem integrada e efetiva das migrações no Brasil, e os desafios da mesma são realçados em momentos de intensificação de fluxos migratórios específicos, como se identificou, em São Paulo, com comunidades haitianas, angolanas e, mais recentemente, venezuelanas.

Por sua vez, a intersetorialidade mostrou-se um desafio desde as atividades do Comitê da PMPI. Algumas secretarias municipais designaram representantes pouco assíduos e comprometidos com a finalidade do Comitê, outras indicaram servidores pouco empoderados para efetivamente deliberar sobre o tema em nome de sua pasta. A inserção da política como meta em instrumento de planejamento municipal e o interesse então assumido pela Secretaria de Governo em sua construção e aprovação se mostraram condições relevantes para que a formulação da PMPI não tenha fracassado ante dificuldades de coordenação intersetorial.

14 Apesar de publicada em instrumento apartado, as regulamentações do Decreto também se originaram dos trabalhos do Comitê Intersetorial.

REFERÊNCIAS

ALEXANDER, Michael. Local Policies Toward Migrants as an Expression of Host-Stranger Relations: A Proposed Typology. **Journal of Ethnic and Migration Studies**, v. *29*, n.3, p. 411–430, 2003.

CAPONIO, T.; BORKERT, M. "Introduction". In: CAPONIO, T.; BORKET, M. (Eds.). *The Local* **Dimension of Migration Policymaking**. Amsterdam: Amsterdam University Press, 2010. p.9-32.

COMISSÃO MUNDIAL SOBRE AS MIGRAÇÕES INTERNACIONAIS. As Migrações num mundo interligado: novas linhas de ação. **Relatório da Comissão Mundial sobre as Migrações Internacionais.** Fundação Calouste Gulbekian, 2015.

CORNELIUS, W.; TSUDA, T. "Controlling Immigration: The Limits of Government Intervention". In: CORNELIUS, W. et al. (Eds.). **Controlling Immigration: A Global Perspective**. Stanford: Stanford University Press, 2004. p.3-48.

COSMÓPOLIS (Org.) (2017). **Imigrantes em São Paulo: diagnóstico do atendimento à população imigrante no município e perfil dos imigrantes usuários de serviços públicos.** São Paulo: IRI-USP. Disponível em: http://www.iri.usp.br/documentos/eBook%20Cosmopolis.pdf. Acesso em: 26 jan. 2018

DEKKER, Rianne et al. A Local Dimension of Integration Policies? A Comparative Study of Berlin, Malmo, and Rotterdam. **International Migration Review**, v.49, n.3, p. 633–658, 2015.

FARAH, Marta. Parcerias, Novos Arranjos Institucionais e Políticas Públicas no Nível Local de Governo. **Revista Brasileira de Administração Pública,** v.35, n.1, p.119-144, 2001.

FREEMAN, Gary. **Toward a Theory of the Domestic Politics of International Migration in Western Nations.** South Bend: Nanovic Institute, University of Notre Dame, 1998.

GUIRAUDON, Virginie. "Different Nation, Same Nationhood: the Challenges of Immigrant Policy". In: CULPEPPER, P.; HALL, P. & PALIER, B. (Eds.). **Changing France: The Politics that Market Make**. New York: Palgrave Macmillan, 2006. p.129-147.

HOLLIFIELD; J.; WONG, T. "How can we bring the state in?". In: Brettell, C. & Hollifield, J. (Eds.). *Migration Theory:* **Talking Across Disciplines.** New York: Taylor & Francis, 2015.

LEVITON, L.C. et al. Evaluability Assessment to Improve Public Health Policies, Programs, and Practices. **Annual Review of Public Health,** v. 31, p. 213-233, 2010.

LIPSKY, Michael. **Street-level bureaucracy:** dilemmas of the individual in public services. Nova York: Russel Sage Foundation, 1980.

LOWI, Theodor. Four systems of policy, politics, and choice. **Public Administration Review**, v.32, n.4, 298-310, 1972.

PALVARINI, B. Guia Referencial de Mensuração do Desempenho da Administração Pública: Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Orçamento e **Gestão. III Congresso Consad de Gestão Pública**. Brasília: 15, 16 e 17 de março de 2010.

PETERS, Guy. Managing horizontal government: the politics of coordination. **Canadian Centre for Management Development,** *21*. 1998. Disponível em:_http://publications.gc.ca/collections/Collection/SC94-61-21-1998E.pdf. Acesso em: 15 dez 2016.

POGREBINSCHI, Thamy. Conferências nacionais e políticas públicas para grupos minoritários. **Texto para discussão 1741**. Rio de Janeiro: Ipea, Secretaria-Geral da Presidência da República, 2012.

POPPELAARS, C.; SCHOLTEN, P. Two Worlds Apart. The Divergence of National and Local Immigrant Integration Policies in the Netherlands. **Administration and Society,** *v. 40*, n.4, p. 335-357, 2008.

SCHAIN, Martin. **The Politics of Immigration in France, Britain, and the United States: a comparative study.** New York: Palgrave Macmillan, 2008.

SCHOLTEN, P.; PENNINX, R. "The multilevel governance of migration and integration". In: GARCÉS–MASCAREÑAS, B. & PENNINX, R. (Eds.), **Integration processes and policies in Europe: contexts, levels and actors** (IMISCOE research series). Cham: Springer Open, 2016, p. 91-108.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias,** v. 8, n. 16, p. 20-45, 2006.

WHOLEY, J. et al. **Handbook of Practical Program Evaluation**. São Francisco: Jossey-Bass, 2004.

ZOLBERG, Aristide. **"Matters of State: Theorizing Immigration Policy"**. In HIRSCHMAN, C.; KASINITZ, P.; DEWIND, J. (Eds.). *The Handbook of International Migration:* The American Experience. New York: Russel Sage Foundation, 1999, p. 71-93.

Artigo recebido em 20/03/2019. Aprovado em 30/05/2019.

POTENCIALIDADE DO PROGRAMA ESPACIAL BRASILEIRO PARA A INTEGRAÇÃO REGIONAL: APROFUNDAMENTO DA COOPERAÇÃO REGIONAL POR MEIO DO EMPREGO DAS TECNOLOGIAS DE INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO

POTENTIALITY OF THE BRAZILIAN SPACE PROGRAM FOR REGIONAL INTEGRATION: DEVELOPMENT OF REGIONAL COOPERATION BY EMPLOYMENT OF INFORMATION AND COMMUNICATION TECHNOLOGIES

Naiane Inez Cossul[1]

RESUMO: O artigo objetiva demonstrar as potencialidades do Programa Espacial Brasileiro para a integração regional, especialmente em relação ao compartilhamento de Tecnologias de Informação e Comunicação com os países vizinhos. Parte-se do entendimento de que o avanço do Programa Espacial Brasileiro colaboraria com a implantação de Tecnologias de Informação e Comunicação no SISFRON, SisGAAZ, bem como para as próximas versões do Satélite Geoestacionário de Defesa e Comunicações Estratégicas (SGDC), coordenado pelas Forças Armadas brasileiras, como elemento estratégico e de caráter dual para a defesa regional. Assim, será possível compreender o papel desses projetos tecnológicos para a inserção regional do Brasil, para a construção de uma agenda de defesa pautada na dissuasão e para a diminuição do cerceamento tecnológico. O artigo está dividido em duas seções, além da introdução e conclusão. Inicialmente apresenta aspectos importantes sobre o Programa Espacial Brasileiro, histórico, evolução e desafios. Em um segundo momento, traça-se um panorama sobre a necessidade tecnológica no programa de defesa brasileiro, apontando, como exemplos, a implantação de tecnologias de informação e comunicação no SISFRON, SisGAAZ e no Satélite Geoestacionário de Defesa e Comunicações Estratégicas (SGDC), elencando a potencialidade do desenvolvimento do Programa Espacial Brasileiro, especialmente no que concerne as Tecnologias de Informação e Comunicação para a cooperação regional em defesa tendo em vista os desafios comuns da região em termos de ameaças transfronteiriças e aproximação dos países. Assim, diante dos desafios transfronteiriços contemporâneos mostra-se a necessidade de uma integração regional voltada também para a aproximação tecnológica entre os Estados sul-americanos.

PALAVRAS-CHAVE: Programa Espacial Brasileiro. Tecnologias de Informação e Comunicação. Cooperação Regional.

1 Professora do curso de Relações Internacionais do Centro Universitário Ritter dos Reis (UniRitter). Doutora em Estudos Estratégicos Internacionais pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (PPGEEI/UFRGS). Mestre e Bacharel em Relações Internacionais pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Professora Coordenadora do Laboratório de Estudos de Defesa e Segurança (LEDS), da UniRitter. naianecossul@hotmail.com

ABSTRACT: The article aims to demonstrate the potential of the Brazilian Space Program for regional integration, especially in relation to the sharing of information and communication technologies with neighboring countries. It is based on the understanding that the advancement of the Brazilian Space Program would collaborate with the implantation of Information Technologies and Communication in the SISFRON, SISGAAZ, as well as for the next versions of the Geostationary Satellite of Defense and Strategic Communications (SGDC), coordinated by the Brazilian Armed Forces, as a strategic and dual use for the regional defense. Thus, it will be possible to understand the role of these technological projects for the regional insertion of Brazil, for the construction of a defense agenda based on deterrence and for the reduction of the technological restriction. The article is divided into three sections, in addition to the introduction and conclusion. Initially it presents important aspects about the Brazilian Space Program, history, evolution and challenges. In a second moment, an overview of the technological need in the Brazilian defense program is presented, pointing out, as examples, the deployment of information and communication technologies in SISFRON, SISGAAZ and in the Geostationary Satellite of Defense and Strategic Communications (SGDC), highlighting the potential of the development of the Brazilian Space Program, especially regarding Information and Communication Technologies for regional cooperation in defense, in view of the common challenges of the region in terms of cross-border threats and the approximation of countries. Thus, in view of contemporary cross-border challenges, there is a need for regional integration that is also focused on technological alignment among South American States.

KEYWORDS: Brazilian Space Program; Information and Communication Technologies; Regional Cooperation.

INTRODUÇÃO

O presente artigo tem como objetivo central analisar as potencialidades do Programa Espacial Brasileiro para a integração regional, especialmente em relação ao compartilhamento de Tecnologias de Informação e Comunicação com os países vizinhos. Nesse sentido, a pesquisa justifica-se pelo atual contexto de desafios que o subcontinente enfrenta, especialmente aqueles relacionados às questões de soberania, ilícitos transnacionais e dependência tecnológica extrarregional.

Desde meados do século XX, o espaço tornou-se cada vez mais essencial para a criação de tecnologias utilizadas atualmente. Dentre elas, podemos citar o monitoramento das condições climáticas e terrestres, as comunicações à longa distância, a precisão de navegação e o sensoriamento remoto da Terra (CEPIK, 2015). Por outro lado, em termos de distribuição de poder nas relações internacionais o espaço sideral se torna cada vez mais decisivo para a configuração da ordem internacional.

Diante disso os países buscam mecanismos para estabelecer seus recursos espaciais visando à capacidade de comando do espaço, ou seja, a capacidade de um país garantir por meios próprios o seu acesso e uso do espaço em tempos de paz e de guerra, sem que outro país possa negar. Ou seja, a capacidade que um país tem de assegurar o acesso às suas próprias linhas de comunicação espaciais para propósitos civis, comerciais, militares e de inteligência (CEPIK; MACHADO, 2011, p. 114). Portanto, o investimento

na área traz motivações econômicas, tecnológicas e políticas.

Dessa forma, o fio condutor da pesquisa é a função dual do Programa Espacial Brasileiro, ou seja, seu potencial para servir à fins civis e militares, bem como para conformar uma possível espinha dorsal na qual consolidam-se projetos conjuntos de Tecnologia de Informação e Comunicação que visem maior autonomia sul-americana sobre a resolução dos desafios postos no século XXI.

A fim de cumprir com o objetivo proposto, o artigo está dividido em duas seções, somadas à introdução e às considerações finais. Na primeira seção, pretende-se realizar um breve histórico do Programa Espacial Brasileiro, com ênfase no seus avanços e desafios. Nesse sentido, avalia-se que historicamente o Programa foi pensado e constituído de forma a consolidar o Brasil no rol de países capacitados a lançar satélites, todavia, embora possua o Centro de Lançamento de Alcântara, o melhor do mundo em termos geográficos para lançamentos, o cerceamento tecnológico e a falta de investimento permanente leva a uma série de desafios. A segunda seção, por sua vez, empreende uma análise normativa da capacidade regional em congregar projetos comuns em torno das Tecnologias de Informação e Comunicação dependentes de recursos e ativos espaciais diversos. Cita-se a implantação de tecnologias no SISFRON e SisGAAZ alinhados ao Satélite Geoestacionário de Defesa e Comunicações Estratégicas (SGDC), demonstrando que esses projetos brasileiros podem vir a liderar um somatório de esforços nas atividades espaciais em parceria com países vizinhos, visando resolver uma lacuna tecnológica regional. É realizado, ainda, um panorama dos principais desafios atualmente enfrentados pelo subcontinente, com ênfase aos relacionados com a segurança sul-americana e que poderiam ser mitigados via integração regional tecnológica.

Conclui-se que a integração tecnológica autônoma, com satélites lançados e operados regionalmente, é um passo fundamental para que se avance na estabilidade da América do Sul, bem como para o desenvolvimento socioeconômico regional. Além do mais, depreende-se que a inserção da América do Sul como polo em um eventual processo de transição hegemônica depende de que a região se encontre integrada e fortalecida. Para tanto, a integração tecnológica planejada de forma dual representa uma etapa fundamental.

1. PROGRAMA ESPACIAL BRASILEIRO: HISTÓRICO, EVOLUÇÃO E DESAFIOS

Esta seção objetiva compreender o Programa Espacial Brasileiro, pontuando os principais avanços e desafios ocorridos entre a década de 1960 e os anos atuais. Com vista a se afirmar competitivamente no panorama internacional, a primeira tentativa do Brasil de se estabelecer no espaço exterior foi nos anos de 1940, ainda no governo de Getúlio Vargas (BRASIL, 2010). Apesar disso, apenas com o presidente Jânio Quadros, em 1961, o Programa tomou proporções maiores devido ao alinhamento aos Estados Unidos e a corrida espacial, por intermédio do lançamento russo do Sputnik em 1957 (SCATOLIN, 2008). Assim, o Programa Espacial Brasileiro desenvolveu-se a partir da década de 1960 e em termos institucionais, em 1961, foi criado o Grupo de Organização da Comissão Nacional de Atividades Espaciais (GOCNAE), o qual visava à coordenação das atividades do setor, ligado ao Conselho Nacional de Pesquisas (CNPq).

A partir disso, o Ministério da Aeronáutica, que até então tinha como função cuidar

do espaço aéreo brasileiro, passou também a desenvolver funções de âmbito espacial. No qual inicialmente se pautou por desenvolver pequenos foguetes para questões meteorológicas (NIWA, 2011). Com isso, devido ao contexto do período de ditadura militar no país, havia uma tendência de alinhamento com os EUA, e a partir disso, houve a elaboração em conjunto com a NASA, para que o Brasil lançasse seu primeiro foguete de sondagem totalmente elaborado no próprio país. Sendo lançado, portanto, em 1967, com o nome de Sonda I e logo após em 1969 foi lançado o Sonda II (NIWA, 2011).

Por intermédio da construção em 1965 de uma base de lançamento no Rio Grande do Norte, o Centro de Lançamento da Barreira do Inferno (CLBI)[2], foi possível que a indústria aeroespacial crescesse no país (CARLEAL, 1999). Em 1980, iniciou-se o desenvolvimento do primeiro projeto espacial brasileiro, apresentando uma estratégia mais delineada. A Missão Espacial Completa Brasileira (MECB) visava o desenvolvimento de pequenos satélites de coletas de dados ambientais e de sensoriamento remoto, além de um veículo lançador para esses satélites e um complexo de infraestrutura, com o Centro de Lançamento de Alcântara (CLA), no Maranhão, como principal complexo previsto (CEPIK, 2015).

O Centro de Lançamento de Alcântara possui, ainda hoje, a melhor posição estratégica, devido ao seu custo-benefício podendo reduzir em até 30% o uso de combustível, que ocorre devido sua proximidade com a linha do Equador, em que o ângulo que é formado para o lançamento está relacionado à rotação da terra, favorecendo assim, a economia de combustível. Além disso, possibilita o lançamento em todos os tipos de rotas e permite lançamentos em quase todas as épocas do ano devido ao clima estável da região. Outro fator é ter ao seu lado o Oceano Atlântico, reduzindo o risco de acidentes com destroços de satélites e foguetes projetados ao espaço em lançamentos (BRASIL, 2010, CEPIK, 2015).

Segundo Cepik (2015): "Quanto mais próximo à linha do Equador é o lançamento de um satélite, menores os gastos, já que nessa linha, a velocidade de rotação terrestre [...] é maior do que em qualquer outra parte, fazendo com que os lançamentos ganhem maior impulso, economizando combustível" (CEPIK, 2015, p. 12). Essa região, portanto, torna os lançamentos mais competitivos em comparação com lançamentos realizados em partes mais distantes do Equador. A partir disso, é possível constatar a importância que esta base pode representar para o país em questões defensivas e ofensivas, possibilitando-lhe uma maior manobra e dissuasão no plano internacional de forma a garantir sua independência na área espacial.

A partir daí, com o fim da Guerra Fria, e recente redemocratização do Brasil, o Programa Espacial Brasileiro sofreu um momento crítico, devido sua perda de relevância como questão estratégica para o país no governo de Fernando Collor de Mello (1990-1992) (BRASIL, 2010; CEPIK, 2015). Este cenário deve-se à falta de técnicos qualificados, escassos recursos destinados pelo governo, restrições internacionais como forma de evitar que o Brasil se desenvolvesse nessa área, como o cerceamento tecnológico[3] (SCATOLIN, 2008). Com isso, o desenvolvimento de satélites e lançadores

2 Hoje sua utilização é pautada na área de pesquisas e a CLA é responsável por possíveis lançamentos.

3 Por cerceamento de bens sensíveis entende-se "como o conjunto de ações praticadas por Estados, grupos de Estados, organismos internacionais ou empresas e consórcios de empresas para bloquear, denegar,

pouco avançou, aprofundando a dependência de satélites estrangeiros (BRASIL, 2010). O objetivo à época era que as potências regionais, como o Brasil, se alinhassem aos EUA, e é devido a isso que se teve a grande pressão política sobre o programa espacial[4] (BRITES, et al., 2016).

No ano de 1994, tem-se a importante criação da Agência Espacial Brasileira (AEB), que viria a substituir a Comissão Brasileira de Atividades Espaciais (COABE), criada em 1971. A partir disso, a AEB atuaria na Política Nacional de Desenvolvimento das Atividades Espaciais (PNDAE) que foi criada no mesmo ano, pelo Decreto n° 1.332. Tinha como seu principal instrumento o Programa Espacial de Atividades Espaciais (PNAE) (MEDEIROS, 2015). Este teria como objetivo: "capacitar o país para desenvolver e utilizar tecnologias espaciais na solução de problemas nacionais e em prol da sociedade brasileira" (BRASIL, 2010, p. 40).

Outro fator relevante, é a participação brasileira no grupo de 16 Estados que estão na Estação Espacial Internacional[5] (NERY, 2006). Outros avanços do Programa podem ser notados em 2008, em que o país assinou acordos de cooperação na área espacial com França, Itália e Argentina, diversificando suas parceiras de modo a convergir com sua a política externa[6] (BRITES, et al, 2016).

Ainda, em 2012, é lançado o novo PNAE, que já está em sua quarta edição[7] e prevê períodos de desenvolvimento de dez anos com a intenção de ajustar as atividades a serem desenvolvidas pelo Brasil no período de 2012 até 2021 (AEB, 2018a). O documento tem seu objetivo próximo dos PNAEs anteriores, o qual serviria tanto para fins estratégicos, quanto também para fins de desenvolvimento social, construindo com isso, um uso dual, capaz de atingir tanto o campo militar como também o campo civil.

Com isso, a partir do governo Dilma, embora muito já se havia avançado, ainda era notável o grande atraso comparado com outros programas espaciais, que na década de 60 eram bem próximos do brasileiro, como o chinês e o indiano[8], por exemplo. Por meio disso, busca-se investimentos como forma de fortalecê-lo, para que país não deixasse

restringir ou dificultar o acesso a bens e tecnologias sensíveis, por parte de instituições, centros de pesquisas ou empresas de outros países" (PEDONE, 2009, p. 01). De acordo com Longo e Moreira (2009), esse cerceamento torna-se concreto por meio de várias ações, tais como: negar simplesmente o acesso, não vendendo ou não transferindo; elaboração de listas de tecnologias e materiais de exportação ou reexportação proibida; introduzir barreiras fiscais, alfandegárias, sanitárias, ambientais ou de direitos humanos; e até executar operações, militares ou de inteligência, para neutralizar centros de pesquisa ou pessoas a eles ligadas.

4 Outro ponto a ser mencionado é a natureza dual de tecnologias de lançamento de satélites que podem lançar também mísseis. No caso do Brasil, essa tecnologia poderia vir a ameaçar os Estados Unidos.

5 Esta estação foi desenvolvida pelos EUA (NASA), Canadá (CSA), Japão (JAXA), Rússia (Roscosmos) e Europa (Agência Espacial Europeia) para constituir uma área de elaboração de pesquisa e desenvolvimento de artefatos que ajudem na exploração espacial sob fins pacíficos.

6 Vale destacar que em 1988 Brasil e China assinaram um protocolo de cooperação para o desenvolvimento de satélites de sensoriamento remoto de alta resolução, o Programa CBERS (*China-Brazil Earth Resources Satellite*, Satélite Sino-Brasileiro de Recursos Terrestres, parceria que rendeu bons frutos e que continua vigente. Com isso, o programa brasileiro tornou-se o maior no mundo em distribuição de imagens por satélites, sendo esta a sua área mais bem-sucedida.

7 PNAEs anteriores:1996, 1998 e 2005.

8 Hoje, os países asiáticos estão ultrapassando a Europa em lançamentos de foguetes e a Índia realizou mais de 39 lançamentos, colocando em orbita 48 satélites indianos e 209 satélites de outros Estados (BRASIL, 2018).

de construir, operar e lançar seus satélites. Neste período, objetiva-se a contratação de novos profissionais que operariam na Agência Espacial Brasileira e, também, nos órgãos responsáveis por executar as ações do Programa Espacial do Brasil. A ideia, por trás das ações, estaria vinculada entre outros motivos, para auxiliar no monitoramento do território para evitar danos causados por desastres naturais, auxiliar em questão de defesa e segurança, além de servir como forma para melhorar a comunicação interna do governo e órgãos de segurança do país (AEB, 2011).

Assim desde 1966, uma família de foguetes de sondagem da série Sonda vem sendo desenvolvidos. O aperfeiçoamento crescente da tecnologia espacial permitiu o desenvolvimento do Veículo Lançador de Satélite (VLS) que é o principal projeto espacial em andamento. Todavia, diante do exposto, é possível compreender os desafios que o Programa Espacial Brasileiro vem enfrentando, e que via projetos conjuntos poderiam fortalecer a região e dinamizar o projeto brasileiro.

Os recursos financeiros necessários para o desenvolvimento do PNAE (2012-2021) e a concretização de todas as propostas previstas para os próximos dez anos, geram em torno de R$ 9,1 bilhões. Deste total, 47% do valor será para projetos de missões de satélites, 26% para a infraestrutura espacial, 17% para projetos de acesso ao espaço e 10% para demais projetos complementares (AEB, 2012). Entretanto, comparando desde a década de 1980, pode-se notar que o orçamento destinado a essa área sempre oscilou bastante. Isso decorre da própria natureza do desenvolvimento dos produtos e serviços espaciais e de seu alto custo (NIWAS, 2011). O novo plano de orçamento de 2018 acarretou em uma forte queda de recursos disponibilizados para a área de defesa. A política espacial em 2017 havia recebido 266,8 milhões de reais, com o corte, em 2018, recebeu apenas 151,4 milhões de reais, ou seja, uma variação de -43,2% entre os anos (CAIAFA, 2017).

Adiciona-se, ainda, as tecnologias necessárias e que são de difícil acesso. Grande parte dos Estados se utilizam do Acordo de Salvaguardas Tecnológicas como forma de proteger suas próprias tecnologias de países externos. No que tange o Brasil, sua dependência tecnológica, em relação aos países desenvolvidos, é evidente. Segundo Battaglino (2009, p. 86) a distância tecnológica que separa o Brasil e a região dos países desenvolvidos vem se aprofundando desde 1945. Segundo o autor, a aquisição de equipamento militar na maioria das vezes é condicionada pelo que se encontra disponível para comercialização no mercado internacional e pelas capacidades tecnológicas dos países de produzi-lo internamente.

Nesse sentido, essas condições são expressas em restrições formais e informais à comercialização. Para Battaglino (2009, p. 87), as restrições formais "são decisões políticas de comercialização que as grandes potências adotam". O autor cita como exemplo que um país pode decidir não comercializar equipamentos de última geração para evitar desequilíbrios regionais, em casos de embargos a certos países, ou para impedir a difusão da tecnologia. Já as restrições informais "ocorrem quando os altos custos do equipamento dificultam de fato sua aquisição, ou quando os países não podem fabricá-lo por carecer da tecnologia necessária". De modo geral, o mercado mundial de tecnologias de defesa é caracterizado por um elevado nível de restrições formais e informais (BATTAGLINO, 2009, p. 88).

Com isso, as limitações do Estado começam partindo da compreensão das

capacidades de lançamentos, tecnológicas e gerenciais. O país possui grandes limitações no desenvolvimento de foguetes lançadores e de infraestrutura de solo. Embora o Centro de Lançamentos de Alcântara seja muito moderno, apesar do acidente de 2003 que danificou a plataforma de lançamento, a falta de investimentos permanentes na área não possibilita o profundo desenvolvimento dos processos necessários. Desta forma, sem o investimento necessário, muitos dos projetos previsto pelo PNAE estão atrasados, e com isso acaba-se optando por aquisição de componentes e serviços do exterior para pôr os satélites no espaço (GAIOSKI, 2012).

2. AS TECNOLOGIAS DE INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO (TIC) E AS POTENCIALIDADES PARA A INTEGRAÇÃO REGIONAL SUL-AMERICANA

Tendo em perspectiva a seção anterior, cabe mencionar os principais desafios enfrentados pela América do Sul na contemporaneidade em vista de aprofundar a compreensão sobre o papel do Programa Espacial Brasileiro diante do incremento das Tecnologias de Informação e Comunicação para a integração regional e a sua potencialidade para conformar a estabilidade regional.

Importa ressaltar que a América do Sul apresenta tanto desafios relacionados à estabilidade e segurança internas (PAGLIARI, 2014) quanto à necessidade de assegurar a soberania sobre os seus recursos naturais (KERR OLIVEIRA, 2012).

No que tange à estabilidade interna, questões como narcotráfico e delitos conexos, a proteção da biodiversidade, a biopirataria, a defesa cibernética, os desastres naturais, ilícitos transnacionais, atos terroristas e atores militares não-estatais explicitam a necessidade de concertação entre os Estados sul-americanos (PAGLIARI, 2014). Cabe considerar que essas questões se constituem, muitas vezes, em um discurso instrumentalizado por interesses de potências extra regionais para justificar sua presença e aumentar a ingerência sobre a região. Para garantir maior autonomia sul-americana sobre a resolução dos desafios, a integração regional exerce um papel vital para integrar espaços de instabilidade aos centros dinâmicos da região, no intuito de um maior controle fronteiriço.

Neste sentido, o Programa Espacial Brasileiro coloca-se como uma possível espinha dorsal na qual consolidam-se projetos conjuntos de Tecnologia de Informação e Comunicação que visem maior autonomia sul-americana sobre a resolução dos desafios postos no século XXI, conforme a seção irá demonstrar. A Tecnologia de Informação e Comunicação, por exemplo, está associada, de forma geral, ao aparato em torno da transmissão de dados dos processos informacionais e comunicativos dos seres, consistindo de meios técnicos usados para tratar a informação e auxiliar na comunicação. É um conjunto de recursos tecnológicos integrados entre si que adquire cada vez mais importância na sociedade.

Assim, o uso de tecnologias de comunicação e de informação é uma peça fundamental para integração regional, na medida em que permite reforçar o monitoramento e controle de fronteiras, a proteção de dados e infraestruturas críticas e de como o uso da tecnologia desenvolvida para o setor de defesa pode ser utilizada como ferramenta de cooperação militar regional. Ou seja, para além dos tratados de integração que

permeiam a região é necessário avançar em questões práticas, em projetos multilaterais que permitam além da coibição de ameaças comuns, a construção de medidas de confiança mútua entre os países. Ainda, projetos conjuntos podem tornar-se elos integracionistas que promovam o *spill over*, quer dizer, o transbordamento para outros setores.

Assim, partindo-se da necessidade tecnológica que o programa de defesa brasileiro enfrenta, aponta-se aqui os exemplos de implantação de tecnologias de informações e comunicações que são essenciais para se pensar em defesa e desenvolvimento. Com isso, tais desenvolvimentos podem ser pensados em uma ótica de atuação regional, compreendendo a similaridade dos problemas sul-americanos.

O primeiro grande avanço no país está relacionado com o estabelecimento de um Satélite Geoestacionário de Defesa e Comunicações Estratégicas (SGDC)[9]. Lançado em parceira com a França, chegando ao espaço em 2017, torna-se uma concretização do PNAE de 2012 (HETZEL, 2017). O SGDC corresponde, portanto, ao maior sucesso do Brasil na área espacial. Sua frequência de uso pela banda militar está em funcionamento, entretanto, sua função para prover inclusão digital para todos os cidadãos brasileiros ainda não está operando, ou seja, seu uso civil ainda aguarda funcionamento (VISIONA TECNOLOGIA ESPACIAL, 2017; TELEBRAS, 2018; DEFESANET, 2017).

É importante mencionar que o Brasil faz fronteira com 10 Estados, o que lhe representa, segundo o Livro Branco de Defesa Nacional (2012), "uma linha com 16,9 mil km de extensão, dos quais aproximadamente 12 mil correspondem à fronteira da Amazônia Legal e o litoral brasileiro se estende por cerca de 7,4 mil km" (BRASIL, 2012, p. 17). Grande parte dos problemas de fronteira estão localizados na região da Amazônia, tal região, segundo a Fundação Perseu Abramo (2002), abrange cerca de 60% da superfície da América Latina e é o maior patrimônio natural do planeta, são 7,8 milhões de km² de extensão. Ela ocupa áreas do Brasil, Bolívia, Peru, Equador, Colômbia, Venezuela, República da Guiana, Suriname e Guiana Francesa.

No Brasil, ainda segundo a Fundação, a Amazônia Legal engloba uma área que representa cerca de 61% do território brasileiro, correspondendo a 5,2 milhões de km² em que se localizam os estados do Acre, Amazonas, Amapá, Mato Grosso, Pará, Rondônia, Tocantins e grande parte do Maranhão. Representando ainda, cerca de 40% de todas as florestas tropicais do planeta e abrigando 10% de todas as espécies vivas da terra. Além disso, ela acolhe as populações humanas tradicionais da Amazônia, principalmente os povos indígenas, que constituem, parte relevante dessa grandiosidade (FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO, 2002).

É a partir daí que o Programa Espacial Brasileiro pode-se fazer presente. Devido à grande extensão do território brasileiro, e da dificuldade de acesso que as Forças Armadas terrestres encontram em algumas áreas, uma vez que é impraticável o controle e monitoramento apenas pela movimentação de tropas. É a partir daí, por intermédio do Sistema de Proteção da Amazônia (SIPAM) e do Sistema de Vigilância da Amazônia (SIVAM) que uma grande parte da vigilância das fronteiras é realizada para a manutenção da segurança fronteiriça. Segundo Rodrigues (2011), tal sistema

9 Satélites que se encontram relativamente parados, fixos a um ponto sobre a Terra.

funciona por intermédio de satélite orbital posto em baixa orbita no espaço sideral, sendo a forma mais eficaz de realizar um monitoramento de forma contínua, o que ocorre em uma área de cerca de 950 mil km² mensalmente (RODRIGUES, 2011). Com isso, há o possível controle, por exemplo, de questões ambientais, tráfego aéreo, coordenação de emergências, condições meteorológicas e ações de contrabando. O sistema funciona com a emissão por radar que está localizado no satélite, até chegar a uma antena receptora que está instalada em Brasília e capta as informações (ARAÚJO, 2015).

Uma resposta mais atual do governo foi a elaboração do Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras (SISFRON). O projeto é denominado maior sistema de monitoramento de fronteiras do mundo, e inclui em seu sistema radar de imagem, radares de comunicação de diferentes graus de sofisticação, veículos aéreos não tripulados e blindados para abranger a fronteira terrestre. Essas funções permitirão que as forças terrestres mantenham as fronteiras monitoradas e possam responder prontamente a qualquer ameaça ou agressão. Desta forma, por intermédio de meios eletrônicos e radares que estarão presentes do espaço sideral, será otimizado a capacidade de monitoramento de cerca de 16 mil km de fronteiras das regiões Amazônica, Centro-Oeste e Sul, devido a visualização de imagens para detectar presença externas (RODRIGUES, 2011; BRASIL, 2012; BRITES et al., 2016).

A partir disso, pensando pela ótica de que a maioria dos satélites que fazem o monitoramento dessas áreas são estrangeiros, e dessa forma, não garantem segurança total, pela troca de dados e captura de imagens, o desenvolvimento do programa espacial do país, viria a possibilitar mais sistemas como o SISFRON, que tem sua base por intermédio do SGDC. Isso, colaboraria com os sistemas de defesa brasileiros e garantiriam uma maior autonomia nas questões de vigilância (BRITES et al., 2016).

Outra área é determinada pela segurança do Atlântico Sul. A região está localizada na faixa mais povoada do território brasileiro, situada onde há os principais portos do país, pelos quais a maior parte do comércio exterior ocorre, sendo um ponto estratégico de extrema importância para o Brasil, pois possui uma extensão costeira de cerca de 7.500 km. Além disso, tal região é importantíssima para os laços políticos e econômicos com os países vizinhos do Cone Sul e da costa africana. Sob essa área, na Amazônia Azul[10], estão as reservas de petróleo de águas ultra profundas, que tem extrema importância para o desenvolvimento do Estado (COSTA, 2012, BRASIL, 2012).

Nessa extensão é encontrado o Pré-sal, e é a partir disso, se faz necessário planejar possíveis cenários de risco ou ameaças em que conflitos venham a ocorrer para o controle das reservas petrolíferas exemplificando a necessidade de meios de acompanhamento, monitoramento e controle do tráfego marítimo. Além do Pré-sal, há nesse oceano áreas de grande relevância estratégica, como a "Garganta Atlântica" que fica entre a costa do Brasil e a costa da África, em que ocorre importantes fluxos do comércio mundial, sendo uma via alternativa ao Canal do Panamá (OLIVEIRA; CEPIK; BRITES, 2014; BRASIL, 2012).

Desta forma, o país já possui alguns contornos de monitoramento que trabalham de forma alinhada com o desenvolvimento de capacidades espaciais. O Sistema de

10 Toda a área marítima que pertence ao Brasil, nome dado devido sua dimensão próxima da Amazônia.

Gerenciamento da Amazônia Azul (SisGAAz) é um deles. Foi criado para capacitar a força naval com meios de última geração que consigam proteger as riquezas brasileiras, como as plataformas de petróleo no Pré-sal, além de coibir ilícitos. Outro uso se faz pela prevenção da poluição ambiental, previsão meteorológica, pesquisas sobre o mar e demais patrimônios brasileiros. Sendo assim, seu funcionamento é baseado em um sistema que funciona através da vigilância por meio de radares presentes em satélites em que mais uma vez, é observado a presença do SGDC. Esse é um modo de ampliar o processo de gerenciamento e coleta de informações com o qual se poderia se estender a capacidade de resposta do Brasil, frente uma crise securitária (BRITES et al., 2016; BRASIL, s.d; BRASIL 2012).

Os ilícitos transfronteiriços geram externalidades negativas em todos os países sul-americanos. Por serem comuns e compartilhados por esses Estados, e possuírem características bastante similares na atuação em cada país, é possível afirmar que constituem um problema de segurança regional. Nesse sentido e como afirma Dreyfus (2009, p. 184) já não existem países produtores, de trânsito ou de consumo de ilícitos – todos os países sul-americanos enquadram-se nessa problemática. Portanto, de acordo com a ideia de Masón (2000, p. 83) o entrelaçamento entre a ordem internacional e a doméstica do pós-Guerra Fria fez com que os desenvolvimentos securitários de um terreno se transpusessem facilmente a outro, desafiando as fronteiras territoriais, adentrando Estados vizinhos e impactando a segurança regional. Houve, de certa maneira, uma relativização dos problemas tradicionais de segurança e defesa para os não tradicionais, no sentido de que os ilícitos passaram a assumir um lugar de destaque nas políticas sul-americanas e nos quais não cabe mais utilizar soluções tradicionais via uso da força. São problemas de segurança que não estão tensionados, todavia, exigem uma reestruturação de infraestrutura tecnológica para atuar no combate e monitoramento. Fazem parte da "transversalidade dos temas de segurança e de defesa" (BRASIL, 2012, p. 32) e exigem, cada vez mais, formas integradas de combate e alocação de recursos por parte dos governantes.

Desta forma, os cerca de 17 mil km de fronteiras possuem características comuns, entre elas os fatores geográficos que dificultam a implementação de políticas públicas na região fronteiriça e que são determinantes na integração regional. Além disso, aproximadamente 12 mil km correspondem à fronteira da Amazônia Legal, sendo que a região Norte equivale a mais da metade do território brasileiro e se caracteriza, entre outros dados, por possuir baixa densidade populacional e extensa faixa de fronteira (BRASIL, 2012, p. 19). Assim, tendo em vista que a região de fronteira é porosa, pouco densa e que, cada vez mais, os ilícitos utilizam-se desse espaço, tornam-se necessários mecanismos eficazes de combate que utilizem tecnologia de monitoramento, uma vez que a presença física é dificultada devido às características mencionadas. O panorama dos ilícitos transnacionais na América do Sul sugere, portanto, a necessidade de uma integração regional voltada a essas necessidades.

Ainda enquanto desafio, pontua-se os megaeventos, como por exemplo, os Jogos Pan-Americanos, visita do Papa, Copa do Mundo e as Olimpíadas que podem trazer possíveis ataques terroristas, e demais incidentes criminais que a partir da virada para o século XXI e após a ato terrorista de 11 de setembro nos Estados Unidos passaram a pautar o Sistema Internacional. Ainda que a localização estratégica da América do Sul

esteja distante dos pontos de tensões geopolíticas, tais eventos, trazem consigo uma maior visibilidade internacional. Desta maneira, é por meio dos satélites de comunicação e de transmissão de dados postos no território espacial que esse tipo de situação pode ser evitada por meio do controle das forças espaciais dos Estados (BRITES et al., 2016; MOURA, ESTEVES, 2014; KAWAGUTI, 2015).

Por fim, outro desafio que pode ser elencando, é referido a contraespionagem, em que o poder espacial também pode ser condicionado como um meio determinante para a soberania nacional. Pode-se concluir isso, através de caso ocorrido em 2013 pelos EUA, em que a Agência Nacional de Segurança (NSA) americana grampeou ligações telefônicas e correspondências eletrônicas da então presidente na época, Dilma Rousseff, e outros Estados que compõem o sistema (SPUTNIK, 2017).

Para se brindar de tais espionagens, o Brasil buscou desenvolver satélite com chave criptográfica buscando controle total sobre o sistema operacional e a partir disso evitar novos casos de espionagem. É visto aqui, mais uma vez, a importância do SGDC, que embora ainda não se tenha conseguido atingir seu uso civil diretamente, em questões militares vem a demostrar sua grande importância para o país (MARQUES, 2017). Conforme mencionado pelo presidente do Departamento de Banda Larga do Ministério das Comunicações, Arthur Coimbra, em entrevista: "O uso de redes privadas, como tradicionalmente ocorre, acaba deixando um pouco turva a noção de qual caminho a informação percorre. Ao longo desse trajeto, essa informação pode estar sujeita a interceptações das mais diversas", e justamente com esses novos *softwares* e o SGDC, fica mais clara a compreensão de identificar por onde certo dado saiu, por onde ele passou e para onde ele vai (SPUTNIK, 2015).

O total de usuários de internet do Brasil se equipara a somatória de todos os demais usuários sul-americanos. Entretanto, em várias regiões brasileiras ainda há uma carência digital. A falta no abastecimento em regiões distantes, em grande medida se deve ao SGDC ainda não estar com seu uso civil em funcionamento, o que garantiria uma melhor distribuição do sinal de internet. Portanto, o impacto vem diretamente do número de satélites que estão orbitando no espaço geoestacionário, que correspondiam em 2017, a 15 satélites, sendo que apenas 6 foram de iniciativas públicas, os denominados de *Brasilsat* (OLIVEIRA et al., 2017).

Em termos regionais cabe mencionar o Projeto de Cooperação Espacial Satélite Argentino-Brasileiro de Observação dos Oceanos (Sabiá-Mar), assinado em 2007, com o objetivo de projetar, produzir e lançar um satélite de observação da Terra para pesquisas ambientais e oceânicas (BRASIL, 2012). O projeto, encontra-se em andamento e é um importante exemplo de cooperação espacial regional.

Brasil e o México são os países com maiores capacidades em tecnologia espacial na região, mas é possível destacar a Argentina, o Peru e a Bolívia. Todavia, os países sul-americanos vêm desenvolvendo capacidades de forma individual, o que não leva a superação da lacuna tecnológica regional. Durante a reunião dos ministros da defesa da UNASUL, em 2011, discutiu-se a criação de uma agência espacial sul-americana, que remonta a VI Conferência Espacial das Américas (CEA), realizada no México, em

2010[11]. Nesta Conferência aprovou-se a Declaração de Pachuca, visando a criação de um grupo de consultoria técnica espacial composto por representantes das agências nacionais ou do governo. Assim, em 2011, durante a reunião do Conselho de Defesa (CDS) apontou-se como meta para esta agência a colocação de satélites em órbita usando um veículo regional de lançamento, a fim de reduzir custos e aumentar as capacidades tecnológicas (SARLI et al, 2015).

O Brasil, todavia, se posicionou com ressalvas na proposta, devido aos custos envolvidos na criação de novas estruturas e também pelas assimetrias das capacidades espaciais sul-americanas que reduziriam as vantagens para a cooperação no Brasil. Todavia, deve-se analisar a questão a partir de um cálculo estratégico que visa diminuir a influência externa no subcontinente e aumentar a confiança dos vizinhos. Com isso, o Brasil caminharia rumo a uma elevação do seu nível de projeção internacional ao mesmo tempo em que garante maior estabilidade no seu entorno imediato (COUTO, 2013).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente artigo teve como objetivo central destacar a função dual do Programa Espacial Brasileiro, ou seja, seu potencial para servir a fins civis e militares, bem como para conformar uma possível espinha dorsal na qual consolidam-se projetos conjuntos de Tecnologia de Informação e Comunicação que visem maior autonomia sul-americana sobre a resolução dos desafios postos no século XXI.

Diante de um reduzido grau de previsibilidade das relações internacionais, buscou-se mencionar que o setor espacial é estratégico e fundamental para a Defesa Nacional, referindo que um dos principais objetivos do Programa Espacial Brasileiro é alcançar autonomia no desenvolvimento das atividades espaciais, justamente pois permitiria eficazmente o monitoramento e gestão do vasto território nacional, contribuindo para domínio das tecnologias de comunicação e de informação, viabilizando a previsão meteorológica e possibilitando o controle dos tráfegos aéreo e marítimo, além do desenvolvimento de novas tecnologias espaciais.

Do mesmo modo, o setor espacial permitirá que a capacidade de visualizar o próprio País não dependa de tecnologia estrangeira e que as três Forças, em conjunto, possam atuar em rede, instruídas por monitoramento que se faça também a partir do espaço. Ainda, é possível destacar que o país pode liderar um somatório de esforços nas atividades espaciais em parceria com países vizinhos, a fim de resolver a tradicional lacuna tecnológica. O SIVAM, SISFRON e SisGAAz, exemplificados ao longo das seções, são dependentes de recursos espaciais e estão sujeitos diretamente a ativos espaciais variados. O controle aeroespacial e a sua boa articulação com os países vizinhos devem constituir objetivos setoriais prioritários.

O Pré-Sal, a Amazônia e as fronteiras terrestres representam tanto um enorme desafio como uma inegável oportunidade aos países sul-americanos. Desafio, pois se

11 A Conferência Espacial das Américas (CEA) é um fórum multilateral para a promoção e desenvolvimento das atividades espaciais dos países da América Latina e Caribe. Este foro se reuniu em seis ocasiões: San José de Costa Rica (1990), Santiago de Chile (1993), Punta del Este, Uruguai (1996), Cartagena das Índias, Colômbia (2002) e em Quito, Equador (2006).

não bem geridos impactam a soberania, seja pela ótica de competição internacional por recursos naturais e energéticos ou pelos impactos econômicos, políticos e sociais dos ilícitos transnacionais. Por outro lado, representam uma oportunidade para que os países sul-americanos aproveitem o contexto regional de estabilidade e de objetivos em comum para empreender uma integração tecnológica que vise o monitoramento de áreas fronteiriças mitigando problemas comuns. Nesse sentido, muitos avanços têm sido realizados na última década, entretanto, precisam transcender os objetivos pontuais e transitar para uma integração planejada de forma estratégica.

O monitoramento/controle dessas áreas carece de um vetor sob integral domínio nacional, incluindo a fabricação de veículos lançadores de satélites, de satélites de baixa e de alta altitude, sobretudo de satélites geoestacionários, de múltiplos usos, o desenvolvimento de alternativas nacionais aos sistemas de localização e de posicionamento, dos quais o Brasil depende. Para tanto, diante das assimetrias das capacidades espaciais sul-americanas e do desenvolvimento de capacidades de forma individual, o que não leva a superação da lacuna tecnológica regional, visualiza-se uma cooperação em torno das tecnologias de informações e comunicação. Esse projeto integracionista extrapola a integração econômica vigente na região, alcançando um patamar estratégico a fim de compor, conjuntamente, a soberania sul-americana, uma vez que o fortalecimento de forma autônoma e integrada pode garantir que o subcontinente sul-americano se mantenha, relativamente, como uma zona de paz.

REFERÊNCIAS

AEB. 2011. **Dilma Diz Que Fortalecerá Programa Espacial.** Disponível em: ‹http://portal-antigo.aeb.gov.br/dilma-diz-que-fortalecera-programa-espacial/›. Acesso em: 15 out. 2018.

AEB. 2018a. **Programa Nacional de Atividades Espaciais**. Disponível em: ‹http://www.aeb.gov.br/programa-espacial-brasileiro/politica-organizacoes-programa-e-projetos/programa-nacional-de-atividades-espaciais/ ›. Acesso em 05 out. 2018.

AEB. 2012. **Programa Nacional De Atividades Espaciais PNAE.** Disponível em: ‹http://www.aeb.gov.br/wp-content/uploads/2013/03/PNAE-Portugues.pdf›. Acesso em: 10 set. 2018.

ARAÚJO, Osny. Amazônia na Rede. **Desmatamento na Amazônia Legal será monitorado por satélite orbital**. Disponível em: ‹https://amazonianarede.com.br/desmatamento-na-amazonia-legal-sera-monitorado-por-satelite-orbital/›.Acesso em : 20 set. 2018.

BATTAGLINO, Jorge. O Brasil e a criação do Conselho de Defesa Sul-Americano: Uma convergência de vantagens. **Revista Nueva Sociedad** (especial em português)**,** 2009.

BRASIL, 2010. Câmara dos Deputados. **A Política Espacial Brasileira**. Disponível em: ‹http://www2.camara.leg.br/a-camara/estruturaadm/altosestudos/arquivos/poliespacial/a-politica-espacial-brasileira›. Acesso em: 08 ago. 2018.

AEB. 2012. Ministério da Defesa. **Livro Branco de Defesa Nacional**. Disponível em: ‹http://www.defesa.gov.br/arquivos/2012/mes07/lbdn.pdf›. Acesso em: 09 ago. 2018.

AEB. 2018. **Espaço brasileiro:** um grande desafio. Disponível em: ‹https://www.defesa.gov.br/arquivos/ensino_e_pesquisa/defesa_academia/cadn/palestra_cadn_xi/xv_cadn/o_programa_estrategico_de_sistemas_espaciais_pese.pdf›. Acesso em: 15 nov. 2018.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Projetos Estratégicos.** Disponível em: ‹https://www.defesa.gov.br/arquivos/industria_defesa/projetos_estrategicos/projetos_estrategicos_portugues.pdf›. Acesso em: 03 nov. 2018.

BRITES, Pedro; PIAMOLINI, Alexandre; ROSA, Alexia Araújo da; FALCADI, Domênica; CHAGAS, Gabriela Ferreira; JUNQUEIRA, Valentina Brocker. **O Programa Espacial Brasileiro e os Impactos para a Defesa Nacional no Século XXI.** Disponível em: ‹https://slidex.tips/download/o-programa-espacial-brasileiro-e-os-impactos-para-a-defesa-nacional-no-seculo-xx›. Acesso em: 06 mar. 2018.

CAIAFA, Roberto. **Proposta de Orçamento 2018**: Defesa sofre cortes expressivos. Disponível em: <https://cosmosecontexto.org.br/programa-espacial-brasileiro-impasses-e-alternativas/>. Acesso em 29 ago. 2018.

CARLEIAL, Aydano Barreto. **Uma Breve História da Conquista Espacial**. Disponível em: <http://seer.cgee.org.br/index.php/parcerias_estrategicas/article/viewFile/78/70>. Acesso em: 06 mar. 2018.

CEPIK, Marco. **Espaço e Relações internacionais.** Disponível em: <http://professor.ufrgs.br/marcocepik/files/cepik_et_al_-_2015_-_curso_espaco_ri_caderno_estudos.pdf >. Acesso em: 06 mar. 2018.

CEPIK, Marco; MACHADO, Felipe. O Comando do Espaço na Grande Estratégia Chinesa: Implicações para a ordem internacional contemporânea. **Carta Internacional** (USP), v. 06, p. 112-131, 2011.

COSTA, Wanderley Messias. **Projeção do Brasil no Atlântico Sul:** Geopolítica e Estratégia. Disponível em: <http://www.revistas.usp.br/revusp/article/viewFile/52234/56270>. Acesso em: 12 set. 2018.

DEFESA NET. SGDC - Cada dia sem uso são R$ 300 k queimados no Espaço. Disponível em: <http://www.defesanet.com.br/space/noticia/27896/SGDC---Cada-dia-sem-uso-sao-R%24-300-k-queimados-no-Espaco/>. Acesso em: 20 set. 2018.

DREYFUS, Pablo. Vino viejo en odres todavía más viejos: tendencias regionales del crimen organizado en Latinoamérica en la primera década del siglo XXI y más allá. In: MATHIEU; ARREDONDO (Eds.). **Anuario 2009 de La Seguridad Regional en América Latina y El Caribe**. Friedrich Ebert Stiftung, 2009.

FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO. **O lugar da Amazônia no desenvolvimento do Brasil**. Disponível em: <http://csbh.fpabramo.org.br/uploads/olugardaamazonianodesenvolvimento.pdf>. Acesso em 12 set. 2018.

GAIOSKI, Alexandre. **A Cooperação Tecnológica no Âmbito do Programa Espacial Brasileiro.** Disponível em: <http://bdm.unb.br/bitstream/10483/3782/1/2012_AlexandreGaioski.pdf>. Acesso em 12 set. 2018.

HETZEL, Carlos Des Essarts. **SGDC Satélite Brasileiro**: mais uma entrega do património estratégico nacional - 20017. Disponível em: <https://ptnosenado.org.br/wp/wp-content/uploads/2017/03/nova_privatizacao_telebras.pdf>. Acesso em: 15 ago. 2018.

KAWAGUTI, Luis. Prevenção ao terror: Olimpíada será mais complexa que Copa, diz governo. **BBC**. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2015/10/151007_terrorismo_olimpiada_lk>. Acesso em: 20 set. 2018.

LONGO, W.P.; MOREIRA, W.S. O acesso a tecnologias sensíveis. **Tensões Mundiais**, v. 5, n. 9: 76-98, Fortaleza/Ceará, 2009.

MARQUES, Luciana. **Satélite vai deixar Brasil mais "blindado" contraespionagem**, diz ministro da Defesa. Disponível em: ‹www.fiesp.com.br/arquivo-download/?id=228219›. Acesso em 20 set. 2018.

MASÓN, A. La Crisis de Seguridad en Colombia: Causas y Consecuencias Internacionales de un Estado en vía de Fracaso. **Colombia Internacional**, 49-50, 2000.

MEDEIROS, Leonardo de Oliveira. **Abordagem da Ergonomia para Avaliação do Treinamento Simulado das Equipes de Resposta à Emergência em Lançamentos de veículos Aeroespaciais.** Disponível em: ‹https://repositorio.ufrn.br/jspui/bitstream/123456789/20023/1/LeonardoDeOliveiraMedeiros_DISSERT.pdf›. Acesso em: 15 ago. 2018.

MOURA, Fernando; ESTEVES, Lucas. **Intelsat aposta no mercado brasileiro e latino-americano**. Disponível em: ‹http://www.set.org.br/revista-da-set/intelsat-aposta-no-mercado-brasileiro-e-latino-americano/›. Acesso em: 22 set. 2018.

NERY, Marina. Muito Além do Astronauta. **Revista Desafios do Desenvolvimento**. Brasília, v. 20, 2006.

NIWA, Mario. (Eds.). **Um novo rumo para a aceleração do desenvolvimento de veículos lançadores de médio e grande porte no Brasil.** Brasília: Presidência da República, 2011.

OLIVEIRA, L.; MARCO, C.; BRITES, P. V. P. **O pré-sal e a segurança do Atlântico Sul:** A defesa em camadas e o papel da Integração Sul-Americana. Disponível em: ‹http://professor.ufrgs.br/marcocepik/files/cepik_oliveira_brites_-_2014_-_o_pre-sal_e_a_seguranca_no_atlantico_sul.pdf›. Acesso em: 12 set. 2018.

PEDONE, Luiz., Mecanismos Unilaterais de Cerceamento Tecnológico e Comercial e Regimes que o Brasil não aderiu. **Anais do III Encontro Nacional da Associação Brasileira de Estudos de Defesa** – ABED, Universidade Estadual de Londrina, 2009.

RODRIGUES, Ricardo. **Brasil:** Vigilância de Fronteiras. Disponível em: ‹http://www.senado.leg.br/comissoes/cre/ap/AP20111025_Ricardo_Rodrigues.pdf›. Acesso em: 29 nov. 2018.

SARLI, Bruno; CABERO, Marco; LOPEZ Alejandro; CARDOSO, Josue; JIMENEZ, Diego, et al. South American Space Era. **66th International Astronautical Congress** - IAC 2015, Oct 2015, Jerusalem, Israel, 2015.

TELEBRAS. **SGDC**. Disponível em: <http://www.telebras.com.br/inst/?tag=sgdc> Acesso em: 15 set. 2018.

VISIONA TECNOLOGIA ESPACIAL. **Sistemas Espaciais**. Disponível em: <http://www.visionaespacial.com.br/sgdc>. Acesso em: 15 jun. 2018.

SCATOLIN, Vivian. **O Brasil em busca do domínio da tecnologia aeroespacial**. Disponível em: <https://sapientia.pucsp.br/handle/handle/13408>. Acesso em 13 ago. 2018.

SPUTNIK. **Espionagem americana sobre o Brasil:** autocrítica chega tarde. Disponível em: <https://br.sputniknews.com/brasil/201701197471396-relacoes-internacionais--aliados-congresso-empresas-latinos-democratas-republicanos/>. Acesso em: 20 set. 2018.

____. **Brasil vai lançar satélite contraespionagem sobre informações do Governo**. Disponível em: <https://br.sputniknews.com/brasil/201509042041010/>. Acesso em: 05 jun. 2018.

Artigo recebido em 20/03/2019. Aprovado em 30/05/2019.

PERSPECTIVAS SOBRE O TRABALHO (RE)PRODUTIVO DA MULHER MIGRANTE NOS ESTADOS CENTRAIS

PERSPECTIVES ON (RE)PRODUCTIVE LABOR OF MIGRANT WOMEN IN THE CENTRAL STATES

Vanessa Alexsandra de Melo Pedroso[1]

Maria Luiza Ramos Vieira Santos[2]

RESUMO: De pronto, as autoras dedicam-se a apresentar a migração como fenômeno econômico, social e político que direciona os cidadãos considerados periféricos aos Estados ditos centrais para, então, apresentar como a migração deixa de ser um fenômeno essencialmente masculino para, também, atingir as mulheres, sugerindo, assim, a feminização da migração para os Estados considerados de destino. Feito isso, as autoras, observam como elementos culturais de reprovação do diferente pode interceder nas pautas migratórias de maneira geral e, principalmente, femininas, pois que vulnerabilizam tais agentes de forma mais severa, já que, em algumas vezes, podem, inclusive, desconsiderar direitos constitucionalmente garantidos. Ademais, as autoras dedicam-se à análise de determinados fenômenos que resultam dessas pautas discriminatórias, como, por exemplo, as redes informais de ajuda à migração seja ela clandestina, seja ela para o tráfico humano. Em suma, compreende-se da necessidade de empoderamento dos cidadãos periféricos no intuito de estabelecer uma migração livre em seu processo de escolha, pois que de maneira diferente, somente se está perpetuando as afrontas aos direitos humanos, pois que se consideram estes migrantes como "cidadãos de segundo plano" e em especial as mulheres.

PALAVRAS CHAVE: Migração. Mulheres. Redes informais de ajuda. Exploração

1 Pós-doutora em Ciências Sociais pela rede: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO) e Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). Doutora em Direito Penal pela Universidad Complutense de Madrid (España). Professora da Pós Graduação *stricto sensu* e graduação em Direito da Universidade Católica de Pernambuco (UNICAP). Líder do grupo de pesquisa Estudos Latino Americanos em Direitos Humanos - EELAS. E-mail: vanessampedroso@gmail.com

2 Pós-doutora em Ciências Sociais pela rede: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO) e Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). Doutora em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC/SP. Professora de Direito Empresarial e Estatuto da Criança e do Adolescente na Universidade Católica de Pernambuco (UNICAP). Defensora Pública do Estado de Pernambuco. E-mail: mlrvs@bol.com.br

ABSTRACT: Initially the authors are dedicated to establishing migration as economic, social and political phenomenon that directs the citizens of the least developed - known for peripherals - for States considered more developed - the so-called central states. Since then, the study comes to reflect and present as migration ceases to be a primarily male phenomenon to also reach women. It is in this context that extends the treated subject, to inquire into the extent to which such cultural elements identified as failure factors, such as the treatment for women, tend or not to be part of the discussions that integrate migratory schedule. Prolong the absence of such subjects in this discussion process is to reaffirm a discriminatory position that materializes the increasing vulnerability of those subjects so severely, that would disregard constitutionally guaranteed rights. Finally, there will be analysis of certain phenomena that originate these discriminatory patterns, ssuch as the informal networks of aid to migration, from those that have a clandestine organization, even those prepared for human trafficking.

KEYWORDS: Migration. Women. Informal aid networks. Exploration

INTRODUÇÃO

Faz-se necessário ter em mente que em qualquer comentário que se faça sobre o tema da migração é necessário levar em consideração a complexidade que o tema exige, já que o fenômeno é protagonizado por pessoas que, por sua vez, possuem diferentes anseios, formas de vida, culturas, etc.

Por outro lado, é necessário, também, observar outros fatores como, são exemplo a economia global e, ainda, o tratamento jurídico e, ainda, político que os diferentes Estados envolvidos em referido processo prestam a esse fenômeno. (FERNÁNDEZ, 2007, p. 28).

Note-se, que convém perceber que a migração é um processo e como tal pode mudar de posição a qualquer momento. Se não é assim, note-se que o emigrante, ou seja, aquele sai do seu país ou região para se estabelecer em local distinto, pode regressar ou, ainda, pode um Estado considerado de saída ou comumente chamado de origem[3] tornar-se, em um determinado momento, um país de transito ou de entrada/destino.

Pode acontecer, também, de um país ser considerado de entrada e de saída ao mesmo tempo, pois que a economia dos diferentes Estados não atinge aos seus cidadãos de maneira igualitária, de forma que os elementos que caracterizam como de saída para uns, pode ser de entrada para outros.

Outro fato que dificulta a compreensão de referido fenômeno é a grande quantidade de dados e informações desatualizadas e incompletas sobre o fenômeno da migração.

3 Cumpre esclarecer que o processo de migração internacional classifica os Estados envolvidos em: **países de origem** – geralmente é o país de onde o indivíduo é nacional. No entanto, hoje em dia se percebe uma grande diversidade de fatores, já que muitos são os estrangeiros que se mudam de um país para o outro e depois para outro e para outro, tornando o processo migratório uma cadeia. **Países de transito** – aqueles que em razão de sua situação geográfica se encontram localizados na rota das migrações, de maneira que o migrante necessariamente teria que passar por ele para alcançar o **país de destino**. Países de destino – Aquele para onde o migrante tem o desejo de deslocar-se e onde permanece temporal e permanentemente. Existe, ainda, os países misto - ou seja, aquele país que reúne todas ou algumas das variáveis antes citada. (ADAME, 2004, p. 12).

Desta feita, é possível afirmar que a migração seja nacional, seja internacional traz consigo uma quantidade infinita de variáveis. Circunstância que, por sua vez, exige das autoras um recorte metodológico que possibilite um bom desenvolvimento do tema que se pretende apresentar.

Neste sentido as autoras se dignam a apresentar o fenômeno migratório desde uma perspectiva feminina para, em seguida, expor as consequências dessa migração para a mulher migrante, proveniente de Estados considerados periféricos.

A MIGRAÇÃO PROPRIAMENTE DITA

Antes de qualquer coisa, faz-se necessário compreender que embora as autoras recortem o presente trabalho sob o aspecto da migração econômica, o referido fenômeno consiste, antes de qualquer coisa, em uma circunstância que ademais de política é também social, já que os deslocamentos de pessoas seja internacionalmente, seja nacionalmente estão fundamentados em diferentes causas que dependem do momento histórico.

Neste sentido, observam-se os movimentos migratórios fundamentados em causas políticas, bélicas, religiosas e, mais recentemente, as causas ambientais. (NANCLARES, 2002, p. 17). No entanto, não se pode negar que a causa econômica sempre esteve presente na maioria dos processos migratórios dos diferentes povos.

Para Saskia Sassen o processo migratório atual apresenta múltiplas características provenientes de circunstâncias presentes no dia a dia, é dizer, as hierarquias formais de poder centradas nos Estados. As quais, por sua vez, é formada pelo surgimento de novas instituições globais que vão desde os mercados eletrônicos financeiros até os regimes de Direitos Humanos. (Acesso em 20/06/2018)

Estas instituições globais, por sua vez, tem permitido uma multiplicação de dinâmicas e atores políticos informais em um espaço que a autora supra citada denomina de "cidades globais"

> Las ciudades globales son una especie de nueva zona fronteriza tanto para el capital global como para los nuevos actores políticos informales. No sólo el nuevo capital global, sino también los inmigrantes que trabajan y luchan en estas ciudades emergen como actores críticos en hacer la historia contemporánea postcolonial. (...) la ciudad global ha surgido como un lugar estratégico precisamente gracias a estas innovaciones y transformaciones en múltiples dominios institucionales. Factores claves de la globalización y digitalización económica se establecen en este tipo de ciudades y producen dislocaciones y desestabilizaciones de los órdenes institucionales y los marcos legales, regulatorios y narrativos vigentes para manejar las condiciones urbanas. Es justamente esta elevada concentración de nuevas dinámicas en estas ciudades lo que genera innovaciones y respuestas creativas. Se trata, muy probablemente, de un proceso que requiere cruzar un cierto umbral en cuanto a concentración y diversidad de condiciones". (SASSEN, 2018).

A autora acrescenta que nestas "cidades globais" existe o que se considera um espaço parcialmente desnacionalizado que permite a promoção diária e simultânea de políticas subnacionais e transnacionais, posto que o político se estabelece e se reinventa a partir dos interesses particulares dos atores envolvidos nesta nova ordem territorial (SASSEN, 2018.)

Por outro lado, note-se que estas "cidades globais" ou, melhor dizendo, estas grandes metrópoles congregam os setores lideres de capital global e um número considerável de grupos vulneráveis ao mesmo tempo em que reúnem um espaço estratégico para uma quantidade infinita de conflitos e contradições. Dentre esses conflitos, o que nos interessa é a estratificação do trabalho imigrante.

Nesse contexto, a observação dessas "cidades globais" leva a clara evidencia de uma reestruturação da demanda laboral nestes núcleos. Tal demanda estaria separada em três grandes grupos, quais sejam, o primeiro referente a uma oferta altamente qualificada, pois que possuem um alto grau de especialização, recebendo, portanto, salários mais elevados. O segundo, por sua vez, é formado por trabalhos mal remunerados que exigem pouca qualificação, mas que, seus trabalhadores, possuem total domínio do idioma e, por fim, tem-se um grupo de trabalhadores imigrantes que produzem serviços de toda e qualquer ordem. (SASSEN, 2000, p. 503/524).

Neste talante é possível afirmar que o mundo atual apresenta uma verdadeira estratificação mundial do mercado de trabalho, já que a globalização econômica propicia todo um conjunto de condições específicas de inserção laboral dos imigrantes através dos empregos de baixa qualidade. É dizer daqueles trabalhos servis sempre rechaçados pelos cidadãos considerados centrais. (CARUSO, 2001, p. 243).

Neste sentido, os imigrantes representam uma mão de obra barata, não sindicalizada e abundante, pois como aduz Pedone:

> empleos inestables, precarios y estaciónales donde acude la mano de obra migrante extracomunitaria en condiciones de irregularidad jurídica que favorece la explotación de trabajadores y trabajadoras con débiles pautas de contratación (2003, p. 56).

Esta segregação dos atores sociais da migração é mais evidente quando se trata do mercado de trabalho destinado a mulher migrante, pois que as regiões de chegada, quase sempre, conservam valores de dominação pautados em ditames machistas.

A MIGRAÇÃO FEMININA

Ora, não há como se falar em migração feminina e não lembrar das tristes estórias por todos conhecidas onde

> el hombre, fuente de ingresos de su familia, emigra hacia otra ciudad o país, con la finalidad de ganar algún dinero ya que, donde ellos viven, prevalecen las condiciones inherentes a la pobreza o pobreza extrema y es imposible obtenerlo por la falta de oportunidades de trabajo. En un principio, la mujer/familia recibe envíos de dinero del hombre que se fue quien, a cambio, le pide que se quede viviendo en el mismo lugar, para esperar a que regrese el jefe de familia. (GARACHANA, 2008, p. 150).

Assim se pode observar em toda a história das sociedades tradicionais, onde as mulheres nunca foram estimuladas a abandonar seu lar e muito menos a sair para mais além dos limites de sua unidade familiar, posto que sua responsabilidade sempre consistiu no cuidado de seus filhos e, em algumas sociedades, no cuidado de seus ascendentes. A busca por uma melhor qualidade de vida mais além do horizonte que determina o lar sempre foi um privilégio do homem. (SKROBANEK, 1999, p. 46/47).

Este preconceito somado aos interesses dos Estados considerados centrais e, portanto, de chegada estabeleceu a partir do Conselho Europeu de Tampere em 1999

> una política migratoria común basada en un sistema de migración ordenada en función de las necesidades laborales y económicas, diseñando plataformas sexuadas (y sexistas) de entrada y residencia regular: el trabajo formal masculinizado y la reagrupación familiar para esposas dependientes (...) hemos construido y consolidado una ciudadanía laboral que reconoce derechos al trabajador, previamente definido como hombre y cabeza de familia. (MESTRE, 2008, p. 212).

Por esta razão a exploração laboral internacional demonstra, de maneira geral, uma preferência pelos trabalhos realizados pelos homens. No entanto, importante esclarecer que este pensamento tem encontrado em tempos atuais algumas barreiras. Porém, note-se que referido movimento de transformação do fenômeno migratório, ainda, é considerado discreto quando comparado à migração masculina.

Tal circunstância, é dizer, a migração feminina, ainda, é considerada como um fenômeno jovem e sua fundamentação, possivelmente, deve-se as transformações estruturais que as sociedades dos países de origem e de chegada tem passado nas ultimas décadas.

Ora, muitas são as mulheres que passam a encabeçar uma família monoparental de maneira que elas mesmas passam a decidir sobre sua migração ou não, abandonando, assim, a ideia de um deslocamento pautado em um projeto familiar estruturado em decisões de socialização entre gênero e gerações (CANCLINI, 1990, p. 10), pois que a mulher não é um mero elemento de consequência da agrupação familiar, mas um ator - quiçá, por vezes o principal ator – dessa agrupação familiar.

No entanto, é fato que a feminização da migração não se deve a um fato isolado, mas a uma conjuntura que se alicerça em fatores econômicos de distribuição do capital que, sem duvida, atraiu a mulher para o mercado de trabalho assalariado nos Estados considerados centrais.

Já em 1984 Sassen demonstra que a incorporação da mulher no mercado de trabalho, ainda que em condições de desigualdade em todos os países do mundo auxiliada pelos problemas estruturais e econômicos dos países de saída, terminam gerando um fluxo migratório feminino dos países periféricos em direção aos países centrais (p. 1150), bem como um proletariado feminino nesses centros.

Tal informação encontra apoio em dados estatísticos que demonstram que foi em meados da década de 80 que um número cada vez maior de mulheres jovens, solteiras, viúvas ou divorciadas se deslocaram por sua conta para assumir postos de trabalhos em outros países. Estas mulheres, importante dizer, em sua grande maioria não possuem filhos, mas quando os tem, raras são as vezes que os mesmos acompanham sua mãe no processo migratório. (FONTES-CAMMARTIN, 2007, p. 2). Sendo assim, é possível, então, afirmar que os câmbios da demanda laboral nos países de chegada podem, de uma maneira ou de outra, transformar a oferta imigrante.

Por outro lado, faz-se necessário lembrar Sassen, (2000, p. 504) quando aduz que a ideia de um *status* de menor rechaço social e uma suposta igualdade econômica fundamentada na possibilidade de acesso ao trabalho assalariado nos Estados considerados de destino podem consistir, em boa parte das vezes, em uma grande falácia, pois que tais conceitos quando são aplicados ao paradigma da feminização da imigração, encontra

sua fundamentação na sujeição dessas mulheres emigrantes a dois grupos de trabalho, quais sejam, o primeiro direcionado aos serviços domésticos que constituem a mais importante fonte de trabalho com caráter legal para as mulheres migrantes, exigindo, dos Estados considerados centrais, uma melhor compreensão desta atividade laboral de maneira a possibilitar um maior reconhecimento desse trabalhador e, por vezes, sua regulação. (CASAL, 2002, p. 123).

O segundo grupo se refere a industria sexual, seja para o exercício da prostituição propriamente dita, seja para o tráfico ilegal de mulheres para sua posterior exploração sexual comercial.

Diante do exposto é possível dizer que os instrumentos estruturais de exclusão social típicos de contextos neoliberais de globalização atual encontram reforço quando se aplicam em contra dos mais débeis e, neste caso em específico, a discriminação do trabalho feminino. (ABREU, 2008, p. 187)

Essa circunstância encontra reforço no fato de que as pautas migratórias da população feminina diferem das pautas masculinas, já que as mulheres não possuem os mesmos antecedentes sociais e suas razões para emigrar são diversas. Como diferente são, também, seus recursos para viajar e seus destinos. (SKROBANEK, 1999, p. 34). Tais particularidades, por sua vez, geram um tipo de rede informal de ajuda a esta migração considerada discriminatória e, por tanto, marginal.

MIGRAR COM QUE AJUDA ?

Em um primeiro momento, cabe perguntar: O que se pode considerar como rede informal de ajuda a migração seja ela feminina ou não? Imediantamente se pode afirmar que estas redes são o que vulgar, midiaticamente e criminologicamente se reconhece como poderosas organizações ilegais, já que são informais, que transportam cidadãos para além das fronteiras de seus Estados ou regiões.

No entanto, faz-se necessário lembrar que o processo migratório nem sempre é formado de pessoas enganadas e enganadores, algumas vezes as pessosa procuram por essas redes informais de ajuda para atravessar ilegalmente as fronteiras dos Estados, é o que se reconhece como tráfico ilicito de migrantes, definido pelo Protocolo Adicional à Convenção das Nações Unidas contra a Criminalidade Organizada Transnacional contra o Tráfico Ilícito de Migrantes por Via Terrestre, Marítima e Aérea em seu art. 3º a) como

> (...) o facilitar da entrada ilegal de uma pessoa num Estado Parte do qual essa pessoa não é nacional ou residente permanente com o objectivo de obter, directa ou indirectamente, um beneficio financeiro ou outro benefício material.

Note-se que nesse caso a pessoa que deseja migrar busca por uma rede informal de ajuda que a atravessa para o Estado de origem. Não há engano entre as pessoas. No entanto, não se pode dizer que seria legal tal circunstância, já que existe o engano das Leis do Estado de destino.

Neste mesmo Protocolo e artigo. Porém, no parágrafo b) se conceitua a entrada ilegal. A qual se compreende como "(…) a passagem de fronteiras sem preencher as condições necessárias para a entrada legal no Estado de acolhimento".

Por outro lado, existem aqueles movimentos onde o trânsito ilegal de pessoas não é a característica fundamental para a realização do ato, mas o comercio das pessoas que, por sua vez, pode existir dentro do mesmo Estado, sem a necessidade da migração para além das fronteiras nacionais ou, ainda, a pessoa comerciada pode até migrar internacionalmente, mas de maneira legal, sem transgredir qualquer norma de migração.

Tais pessoas, ao migrarem, quase sempre, estão envolvidas em um processo que exige força e, algumas vezes, sequestros ou, ainda, o engano sobre o processo ao qual se submete em sua migração.

Neste sentido, o Protocolo para prevenir, reprimir e sancionar o tráfico de pessoas, especialmente mulheres e crianças, em seguida denominado Protocolo ONU sobre o tráfico ou, ainda, Protocolo de Palermo que constituiu sob a decisão do Conselho de 19 de julho de 2002 a luta contra o comercio de seres humanos assim define em seu art. 3º a) o que se reconhece

> Por "tráfico de pessoas" entende-se o recrutamento, o transporte, a transferência, o alojamento ou o acolhimento de pessoas, recorrendo à ameaça ou ao uso da força ou a outras formas de coação, ao rapto, à fraude, ao engano, ao abuso de autoridade ou de situação de vulnerabilidade ou à entrega ou aceitação de pagamentos ou benefícios para obter o consentimento de uma pessoa que tem autoridade sobre outra, para fins de exploração. A exploração deverá incluir, pelo menos, a exploração da prostituição de outrem ou outras formas de exploração sexual, o trabalho ou serviços forçados, a escravatura ou práticas similares à escravatura, a servidão ou a extração de órgãos.

Importante ter em mente que o referido engano, em caso de tráfico humano, não está fundamentado tão somente, na migração ou na atividade a ser realizada no local de destino. Neste sentido, note-se que o mesmo artigo 3º em seu apartado b) aduz que é possível existir consentimento da vítima. Porém, "O consentimento dado pela vítima de tráfico de pessoas tendo em vista qualquer tipo de exploração descrito na alínea a) do presente artigo, deverá ser considerado irrelevante se tiver sido utilizado qualquer um dos meios referidos na alínea a).

Em outras palavras, é possível que alguma pessoa aceite migrar, inclusive para realizar, por exemplo, a prostituição em outra região ou país. Porém, ela deve estar ciente e ter dado seu consentimento para tanto e, ainda assim, ou seja, mesmo que tenha dado seu consentimento, se ao chegar no país de destino for submetida a cárcere privado, drogatização, dividas abusivas, etc será considerada vítima de tráfico humano, pois embora, o engano, não tenha versado sobre a migração ou a atividade que desenvolveria no seu destino final, versou sobre as condições que desempenharia tal atividade.

Neste sentido, cumpre destacar que muitos são os Estados europeus que concedem, sem maiores problemas, vistos ou permissões temporais para determinados trabalhos do mundo do espetáculo - como são exemplo os circos. Fato que facilita o trabalho dos traficantes de pessoas, pois que estes contratam, na maioria das vezes, mulheres para trabalhar como bailarinas e estas, por sua vez, entram no país de destino de maneira legal, mas para realizar uma atividade que desconheciam até sua chegada e encontro com seus "donos" que, neste momento, lhes submetem a todo o tipo de provação econômica e moral. (VILLALBA, 2003, p. 29).

Dessa maneira, é possível afirmar que o tráfico humano vai mais além, da migração clandestina ou tráfico de migrantes, pois que se estabelece em razão da comercialização de pessoas e por isso é possível identificá-lo, inicialmente, a partir da compreensão da violação de direitos fundamentais, como são exemplos o controle da vida e do corpo de terceiros.

Tais violações, por sua vez, permitem, de maneira secundária, a transcendência da violação dos direitos políticos do cidadão vítima de tráfico humano. Enquanto, por outro lado, resta evidente que a característica mais presente e importante do tráfico ilegal de migrantes consiste em favorecer o trânsito ilegal de estrangeiros e não o comercio ilegal destes estrangeiros ou qualquer outra conduta de ordem humanitária. (MELIÁ, 2005, p. 353).

Por qualquer maneira, não se pode duvidar que as pessoas em condição de tráfico ilegal de migrantes também podem figurar como vítimas de direitos humanos, um exemplo disso são os diversos casos de migrantes encontrados mortos sufocados dentro de *containers* ou trens, afogados no mar ou assassinados pelos seus traficantes para evitar o controle da polícia (VILLALBA, 2003, p. 25). Porém, é importante ter em mente que estas circunstâncias são consequências e não causas do tráfico ilegal de migrantes.

Escamilla, de maneira muito pertinente, aduz que

> A la sombra de la necesidad de inmigrar y del incremento de las dificultades para hacerlo, ha surgido un negocio, a veces floreciente y a veces no tanto, que consiste en sacar provecho facilitando al inmigrante la introducción en el país a cambio de un beneficio, negocio en el que se puede operar de forma individual o a través de una organización. Otra realidad es la de los frecuentes abusos y condiciones atentatorias de la dignidad a que son sometidos los inmigrantes durante el periplo migratorio, llegando a veces a poner en peligro su vida y su integridad. En otras ocasiones – más dramáticas si cabe – el cruce de fronteras se produce con la finalidad de explotar a la persona cual si fuera una mercancía, por ejemplo, aunque no exclusivamente, en el mercado del sexo. (ESCAMILLA, 2007, p. 44/45).

Por fim, os atuais fluxos migratórios supõem, em tempos atuais, diferentes realidades criminológicas que apresentam caracteres que se comunicam entre si e que, apesar de atingir a todo e qualquer migrante, é dizer, homens, mulheres, crianças e tantos outros, afetam de maneira mais violenta a mulher migrante proveniente de países considerados periféricos, pois que esta, ademais de servir para o trabalho forçado pode, também, ser explorada em sua sexualidade, tornando-se o alvo preferido das redes informais de ajuda à migração.

A MULHER COMO VÍTIMA DAS REDES INFORMAIS DE AJUDA

É fato que o estudo do tráfico de seres humanos é estimulante, pois o deslindar do tema exige a persecução de direitos considerados fundamentais a toda e qualquer pessoa em todo e qualquer país. No entanto, faz-se necessário compreender que ao mesmo tempo em que o tema provoca fascínio, provoca, também, desespero em razão da quantidade infinita de variáveis que apresenta.

Ademais, cumpre destacar que o tema do tráfico humano é tratado, neste momento como consequência do tema proposto e não como objeto. Neste sentido, as

autoras propõem que referida temática, de maneira específica, seja tratada em momento posterior.

Neste sentido, cumpre observar que embora se reconheça a existência da discriminação da migração de homens provenientes de países periféricos é fato que a migração feminina sugere todo um arcabouço de elementos culturais, sociais, econômicos que tornam essas mulheres vítimas preferidas das ditas redes informais de ajuda à migração. Cumpre, então, perguntar: que fatores são esses?

A primeira coisa que se deve ter em mente quanto à condição da mulher vítima das redes informais de ajuda à migração é que, em sua maioria, essas mulheres são direcionadas a exploração sexual. Se não, note-se que – já em 2004 - mais de 50% das mulheres em prostituição na Europa eram mulheres estrangeiras procedentes, na maioria das vezes, de países não pertencentes à União Europeia. (CEPEDA, 2004, p. 33). Não seria uma aventura supor que dentre essas mulheres estrangeiras em prostituição de rua há, também, um grande percentual de mulheres vítimas do tráfico humano para posterior exploração sexual.

Ora, não se pode negar que a exploração sexual de terceiros, independentemente das causas que a motivam, não consistem, unicamente, em um valor de mercado, mas, também, em um complexo fenômeno social. Desta feita, note-se que a migração, seja nacional, seja internacional de mulheres para a exploração sexual está diretamente relacionada com a população masculina da região de destino.

Um exemplo disso são as cidades da Índia que ao mesmo tempo em que possuem uma grande população masculina, possuem, também, muitos prostíbulos, onde jovens que, em princípio, foram raptadas ou sequestradas de suas famílias e permanecem enclausuradas como mão de obra servil para a satisfação das paixões de homens considerados solitários, pois que se encontram isolados de suas mulheres e famílias por questões culturais. (SKROBANEK, 1999, p. 36).

Outros elementos também devem ser levados em consideração, como é exemplo o exotismo personificados nos distintos estereótipos de submissão e lascívia, é dizer, "toda clase de libertades abusivas que no se tolerarían con mujeres locales se dan por sentado cuando se trata de "extranjeras" (SKROBANEK, 1999, p. 36).

Enfim, faz-se necessário refletir sobre o que afirma Manuel de Cossio Gómez-Acebo quando aduz que:

> Si los traficantes no tuvieran casas en donde colocar las jóvenes a cambio de un precio estipulado, no hay duda que no buscarían jóvenes vírgenes para venderlas, porque es regla de derecho mercantil que, cuando no hay demanda, la oferta es pequeña o nula, y si un género no se vende en un país o región, es evidente que los comisionistas no se molestarían en ofrecerlo, porque el resultado que obtuviesen sería negativo. (2003, p.35).

Dessa maneira, ou seja, no que se refere à migração de mulheres estrangeiras provenientes de países considerados periféricos é possível dizer que, ainda em tempos modernos, está, tal prática, submetida a toda uma gama de preconceitos sociais que quase sempre está relacionada à simbologia social da sujeição social do outro e essa sujeição, quase sempre, encontra guarida na exploração sexual da mulher estrangeira,

pois que referido fenômeno, geralmente, recebe da sociedade um tratamento baseado em uma visão de mundo fundamentada na moral e nos bons costumes empregados e bastante repetidos por uma sociedade essencialmente masculina que se considera "honesta". Sem embargo, tal migração é o que se pode chamar de "mal necessário", pois que atende ao bom funcionamento dessa mesma sociedade "honesta" e, por isso, o exercício social da tolerância.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

De pronto, consideramos importante lembrar que estes breves comentários sobre as pautas da migração feminina não consistem em uma denuncia ou, ainda, em uma tentativa de encontrar um culpado para atribuí-lo todo o mal sofrido pelas vitimas das redes informais de ajuda à migração, mas em elencar pontos de análise para posterior reflexão do leitor sobre como uma prática, - há tanto conhecida por todos - tem sido silenciada pelos diferentes Estados e culturas.

De fato, o que se pode notar com o estudo do tema é que embora a migração seja um direito de todo e qualquer cidadão, o preconceito em torno de referido fenômeno longe está de deixar de existir. Principalmente, quando esse migrante é proveniente de um Estado considerado periférico e migra em busca de melhores condições de vida naquele país de destino.

Ora, sabe-se que quem fomenta a migração de pessoas que buscam uma melhor qualidade de vida além das fronteiras dos seus Estados e/ou regiões é a própria sociedade que por meio da reunião disseminada de valores econômicos, políticos e culturais considerados não humanos segrega seus cidadãos em duas classes essenciais, quais sejam, a dos "iguais" e a classe dos "não iguais".

Então, esse indivíduo, já vítima da discriminação em seu Estado, decide migrar e, ainda assim, continua sendo alvo de discriminação. Agora, de um sistema que o considera cidadão de segundo plano, gerando, assim, uma verdadeira perpetuação de violação dos direitos humanos.

Se não bastasse, tais processos migratórios terminam por gerar a organização do que se reconhece por redes informais de ajuda à migração. As quais, na maioria das vezes, consistem em mais uma forma de facilitar a realização da exploração do outro seja em razão da sua força de trabalho, seja em razão da exploração da sua sexualidade, pois que sugere o domínio do cidadão vítima de referida rede.

Faz-se necessário, portanto, estabelecer pautas onde o cidadão, seja ele homem ou mulher tenha a possibilidade de escolher entre migrar e não migrar e, além disso, o Estado deve dar-lhe condições favoráveis para sua escolha de maneira que tal escolha seja autônoma e livre de condições antepostas, pois que de maneira diferente seguiremos a fomentar as preconceituosas pautas migratórias onde as mulheres são suas principais vítimas.

REFERÊNCIAS

ABREU, María Luisa Maqueda. Mujeres Inmigrantes. ¿mujeres vulnerables? In. **La Igualdad no es una Utopía. Nuevas Fronteras: Avances y Desafíos.** Anales del 10º. Congreso Internacional e Interdisciplinar Mundos de Mujeres. Thomson. Madrid, 2008.

ADAME, Óscar Victal. **Derecho Migratorio Mexicano.** Editado por la Universidad Anáhuac del Sur y Miguel Ángel Porrúa. Cuarta edición. México, 2004.

CANCLINI, Néstor García. Introduccion: La sociologia de la cultura de Pierre Bourdieu. In. Bourdieu, Pierre. **Sociología y cultura**. CNCA y Editorial Grijalbo. México, 1990.

CASAL, Marta e MESTRE, Ruth Mestre I. Migraciones femininas. In. LUCAS, Javier de e TORRES, Francisco. **Inmigrantes: ¿cómo los tenemos? Algunos desafíos y (malas) respuestas.** Talasa Madrid, 2002.

CARUSO, Bruno. Las políticas de inmigración en Italia y Europa. ¿Más Estado y Menos Mercado? In. **Nuevos escenarios para el derecho del trabajo, familia, inmigración y noción de trabajador.** Libro homenaje a Máximo D'Antona. Marcial Pons. Colección Ediciones Jurídicas y sociales. Barcelona, 2001.

CEPEDA, Ana Isabel Pérez. **Globalización, tráfico internacional de personas y derecho penal,** Estudios de Derecho Penal Carlos María Romeo Casabona (Dir.). Editorial Comares. Granada, 2004.

ESCAMILLA, Margarita Martínez. **La inmigración como delito: Un análisis político-criminal, dogmático y constitucional del tipo básico del art. 318 bis CP.** Atelier. Barcelona, 2007.

FERNÁNDEZ, Félix Vacas. **Los tratados bilaterales adoptados por España para regular y ordenar los flujos migratórios: Contexto, marco jurídico y contenido**. Dykinson. Madrid, 2007.

FONTES-CAMMARTIN, Gloria Moreno. Las trabajadoras migrantes en el mercado de trabajo. Tendencias y problemas a escala mundial. In. **Noticias de género de la OIT.** Edición Especial sobre la Mujer y la Migración por el día Internacional de la mujer. 2007.

GARACHANA, María Josefa Lopéz. Retos que enfrentan las mujeres solas en el siglo XXI. In. **La Igualdad no es una Utopía. Nuevas Fronteras: Avances y Desafíos**. Anales del 10º. Congreso Internacional e Interdisciplinar Mundos de Mujeres. Thomson. Madrid, 2008.

GÓMEZ-ACEBO, Manuel de Cossio Y. La trata de Blancas en España y la Viscondesa

de Jorbalán. Estudio Social. Madrid, 1911, p. 33/34. *Apud.* VILLALBA, Francisco Javier de Léon. **Tráfico de personas e inmigración ilegal**. Tirant lo Blanc: Valencia, 2003, p. 35.

MELIÁ, Manuel Cancio e GÓMEZ, Mario Maraver. El Derecho Penal Español ante la inmigración: Un estudio político-criminal. In. BACIGALUPO, Silvina e MELIÁ, Manuel Cancio. (Coords**). Derecho Penal y Política Transnacional.** Atelier: Barcelona, 2005.

MESTRE, Ruth M. Mestre I. Género y Extranjeria/ciudadanía. In. **La Igualdad no es una Utopía. Nuevas Fronteras: Avances y Desafíos.** Anales del 10º. Congreso Internacional e Interdisciplinar Mundos de Mujeres. Thomson. Madrid, 2008.

NANCLARES, José MARTÍN e Pérez de. **La inmigración y el Asilo en la Unión Europea: hacia un espacio de libertad, seguridad y justicia**. Colex. Madrid, 2002.

PEDONE, Claudia. **Tu siempre jalas a los tuyos: Cadenas y redes migratórias de las famílias ecuatorianas hacia España.** Tesis doctoral tutorada por la Dra. María Dolors Garcia Ramón. Universitat Autônoma de Barcelona. Facultat de Filosofia i Lletres. Departament de Geografia. Barcelona, noviembre de 2003.

SASSEN, Saskia. **Inmigrantes en la Ciudad Global. Inmigrantes en la Ciudad Global.** Página electrónica: file:///C:/Users/Vanessa/Downloads/Inmigrantes_en_la_Ciudad_ Global_1.pdf (Acesso em 20/06/2018)

SASSEN, Saskia. Notes on the incorporation of third world women into wage-labor through inmigration and off shore production. In***. International Migration Review***, v.18, n.4. 1984.

SASSEN, Saskia. **Women's burden: Counter-geographies of globalization and the feminization of survival.** Journal of international affairs. Spring. 2000.

SKROBANEK, Siriporn; BOONPAKDI, Nattaya y JANTHAKEERO, Chutima. **Tráfico de Mujeres: Realidades humanas en el negocio internacional del sexo.** Trad. Merche Comabella. Narcea. Madrid, 1999.

VILLALBA, Francisco Javier de León. **Tráfico de personas e inmigración ilegal**. Tirant lo Blanch. Valencia, 2003.

Artigo recebido em 20/03/2019. Aprovado em 30/05/2019.

O CONFLITO COMO CONDIÇÃO HUMANA? OS LIMITES DA AÇÃO E AS CONSEQUÊNCIAS PARA A CONVIVÊNCIA PACÍFICA

CONFLICT AS A HUMAN CONDITION? THE LIMITS OF ACTION AND THE CONSEQUENCES FOR PEACEFUL LIVING

Maiquel Ângelo Dezordi Wermuth[1]

Anna Paula Bagetti Zeifert[2]

RESUMO: O estudo analisa a origem dos conflitos entre os homens na sociedade contemporânea a partir de uma incursão histórica em algumas fases pelas quais passou a filosofia política, considerando as noções de autopreservação, liberdade, igualdade, reconhecimento e convivência pacífica. Nesse sentido, investiga a noção de homem como um animal político (*zoon politikon*), conforme definido por Aristóteles, que tem como projeto de vida boa o convívio com seus iguais. Examina a necessidade de limitação do agir humano desenvolvida na modernidade por Thomas Hobbes. E verifica como o homem supera a busca pela felicidade e desenvolve-se como ser racional e moralmente livre em Kant. Por fim, objetiva analisar se o conflito poderia ser visto como parte da condição humana, algo inato, ou se apenas se faria presente quando da limitação do agir humano, influenciando a própria convivência pacífica entre os homens. O artigo utiliza no seu delineamento o método de abordagem dedutivo, centrado na pesquisa bibliográfica de tipo exploratória.

PALAVRAS-CHAVE: Conflito. Condição Humana. Guerra. Justiça.

ABSTRACT: The study analyzes the origin of conflicts between men in contemporary society from a historical incursion in some phases through which political philosophy passed, considering the notions of self-preservation, freedom, equality, recognition and peaceful coexistence. In this sense, it investigates the notion of man as a political animal (*zoon politikon*), as defined by Aristotle, whose life project is living with his

1 Doutor em Direito Público (UNISINOS)Professor dos Cursos de Direito da UNIJUÍ e da UNISINOSCoordenador do Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu - Mestrado e Doutorado em Direitos Humanos - da UNIJUILíder do Grupo de Pesquisa Biopolítica & Direitos Humanos (CNPq). madwermuth@gmail.com

2 Doutora em Filosofia pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS). Mestre em Desenvolvimento, Gestão e Cidadania (2004), Especialista em Direito Privado (2002) e Graduada em Direito (2000) pela Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Su - UNIJUI (2000). Coordenadora na Região Sul da Rede Brasileira de Saberes Descoloniais. Professora do Curso de Graduação em Direito da UNIJUI. Professora do Programa de Pós-Graduação Strictu Sensu em Direito da UNIJUI. Editor-chefe da Revista Direito em Debate (Qualis B1). anna.paula@unijui.edu.br

peers. It examines the need for limitation of human action developed in modernity by Thomas Hobbes. And see how man overcomes the pursuit of happiness and develops himself as being rationally and morally free in Kant. Finally, it aims to analyze if the conflict could be seen as part of the human condition, something innate, or if it would only be present when the limitation of human action, influencing the peaceful coexistence between men. The article uses in its design the deductive approach method, centered on exploratory bibliographic research.

KEYWORDS: Conflict. Human condition. War. Justice.

INTRODUÇÃO

"Homens que não pensam são como sonâmbulos."

(*Hannah Arendt*)

Em correspondência trocada com Sigmund Freud, no alvorecer no século XX, Albert Einsten[3] menciona que "o homem encerra dentro de si um desejo de ódio e destruição" que, em tempos normais "existe em estado latente", emergindo apenas em circunstâncias anormais. No entanto, é "relativamente fácil despertá-la e elevá-la à potência de psicose coletiva." (WERMUTH, 2015) Nesse ponto, Einstein fala não apenas das situações de conflitos internacionais, mas também das guerras civis movidas, por exemplo, pela intolerância religiosa ou fatores sociais, bem como as perseguições às minorias raciais – o que revela a atualidade das suas reflexões.

Com efeito, a temática da "guerra global", na contemporaneidade, tem sido tratada de modo recorrente por diversos autores – a exemplo de Antonio Negri e Michael Hardt (2005), Judith Butler (2009), Paulo Arantes (2007) e, de modo mais contundente, Giorgio Agamben (2004). Para estes autores, esse ambiente permite evidenciar a crise da ilusão de segurança na qual vivia o Primeiro Mundo no início deste novo século, ao ser exposta a vulnerabilidade originária do homem diante de outros seres humanos, que é exacerbada sob determinadas condições sociais e políticas, notadamente quando a violência se transforma em uma forma de vida.

A consciência dessa vulnerabilidade pode ser convertida em base para uma solução pacífica dos problemas sociais, mas sua negação por meio de fantasias (institucionalizadas) de dominação pode fortalecer os argumentos a favor da guerra. Não é à toa que o medo, em tal contexto, compreendido como sentimento de vulnerabilidade,

3 A troca de correspondência entre Einstein e Freud foi suscitada pelo denominado "Instituto Internacional de Cooperação Intelectual", órgão pertencente à Liga das Nações. O objetivo dessa troca de missivas entre intelectuais renomados da época, sobre assuntos de interesse da Liga, era publicá-las como cartas-abertas ao mundo. Albert Einstein – que já havia recebido o Prêmio Nobel de Física em 1921 – foi um dos primeiros intelectuais para tanto interpelados. E, na sua carta, endereçada a Sigmund Freud, ao abordar aspectos políticos e administrativos para a paz mundial, busca resposta para a seguinte indagação: existe alguma forma de livrar a humanidade de ameaça de guerra?

converteu-se em um condicionante importante das políticas de segurança, sendo utilizado como escusa perfeita para evitar a perda de velocidade de projetos neoliberais hegemônicos. Criaram-se "inimigos" com o objetivo de eliminar toda resistência às estratégias das posições dominantes.

Considerando-se, então, que "uma guerra para criar ou manter a ordem social não pode ter fim" e que ela "envolverá necessariamente o contínuo e ininterrupto exercício do poder e da violência", verifica-se, como uma consequência inarredável desse processo, a indeterminação, em termos espaciais e temporais, dos limites da guerra na contemporaneidade. (HARDT; NEGRI, 2005, p. 35)

A partir do contexto até aqui brevemente delineado, o presente estudo visa a analisar as origens dos conflitos entre os homens na sociedade contemporânea. Para tanto, entendeu-se necessária uma incursão histórica em algumas fases pelas quais passou a filosofia política na análise das noções de autopreservação, liberdade e igualdade entre os indivíduos e da constante busca por reconhecimento das diferenças e pela convivência pacífica.

Nesse sentido, primeiramente será analisada a noção de homem como um animal político *(zoon politikon)*, conforme definido por Aristóteles, que se realiza diante de uma sociedade (*Pólis*) e que tem como projeto de vida boa ou vida feliz o convívio com seus iguais (indivíduos livres). Também serão abordadas as primeiras análises sobre a necessidade de limitação do agir humano, presentes em Aristóteles e desenvolvidas na modernidade por Thomas Hobbes.

Posteriormente, analisar-se-á como o homem supera a busca pela felicidade, como ideal de vida em sociedade, desenvolve-se como ser racional e moralmente livre em Kant, agora envolto por um Estado forte, governado por leis, pelos ideais de liberdade e pela concorrência entre iguais. Objetiva-se, por fim, compreender se o conflito poderia ser visto como parte da condição humana, algo inato, ou se apenas se faria presente quando da limitação do agir humano, o que por fim influenciaria, significativamente, a própria convivência pacífica entre os homens. Eis a problemática que guia a investigação.

O artigo foi perspectivado pelo método dedutivo. A técnica de pesquisa empregada foi a bibliográfica, a qual, segundo Geraldo Tadeu M. Monteiro e Mônica Maria G. Savedra (2001), também é chamada de pesquisa exploratória. Esse tipo de estudo objetiva levantar contribuições culturais e científicas em relação a um determinado tema, analisar as principais teorias, bem como oferecer mecanismos que permitam a resolução dos problemas trazidos com a pesquisa. Portanto, a pesquisa dar-se-á em caráter exploratório, respaldada pela coleta de dados bibliográficos.

2 ARISTÓTELES E O HOMEM COMO ZOON POLITIKON

A noção de homem como um ser político foi trabalhada primeiramente por Aristóteles na obra *Política*, na qual o filósofo delineia um modelo de comunidade ideal e apresenta formas extremamente particulares de dominação e de organização. De acordo com Ramos (2019), o pensamento de Aristóteles configura-se como "uma notável contribuição à filosofia política no que diz respeito à qualificação do homem como

um ser que realiza os seus mais altos fins na relação indissociável com a comunidade (*polis*) na efetivação de um bem comum."

As formas de dominação e de organização aristotélicas fundamentam a sua utopia política e expõem duas linhas de argumentos, com vistas a provar essa natureza associativa do homem.[4] O primeiro argumento começa por localizar a ideia de impulsos sociais naturais do homem e a sua necessidade de convivência com seus semelhantes e, o segundo, está fundamentado na questão da linguagem e da razão, no *logos* (HÖFFE, 2001).

Os argumentos são complementares e, nessa linha de compreensão, auxiliam na fundamentação da noção de *Pólis*[5] e na sua configuração como algo necessário e racional. Assim, no entender de Aristóteles, a *Pólis* é algo natural para o homem, "porque seu Agathon é natural para o homem. Se isto é certo, então, de um lado, este interesse natural por nós buscado ou interesse da humanidade deveria existir [...] e fixa o espaço no qual todo o homem se pode desenvolver e agir." Seria um fim buscado por todo o homem, uma espécie de vontade geral. Para Aristóteles, "[...] o homem quer viver (*zen*); na forma mais rebuscada da modernidade, seu fim-geral se denomina: autoconservação. [...] todos querem viver agradavelmente, levar até uma existência bem-sucedida e feliz (*eu zen*)." (HÖFFE, 2001, p. 214).

Nesse sentido, a *Pólis* tem origem no próprio homem devido ao seu instinto para viver em comunidade. O homem, como um ser político por natureza, tem necessidade de conviver com seus semelhantes, tendo como objetivo uma vida plena e feliz, garantindo a sua sobrevivência e desenvolvimento. O que o homem persegue no interior da *Pólis*, é a realização da sua felicidade, enquanto algo necessário para garantia de uma vida boa, ou seja, a "[...] felicidade é aquele horizonte no qual todos os objetivos comuns e interesses encontram seu sentido." Assim, a *Pólis* apresenta-se, inicialmente, como uma potência, presente em cada indivíduo, mas como o passar do tempo, se desenvolve e aponta o caminho necessário a ser trilhado (HÖFFE, 2001, p. 216).

Para tanto, no entendimento de Höffe (2001, p. 218-219),

> ao contrário dos processos puramente biológicos, o desenvolvimento da polis não depende, porém, apenas de um impulso interno dos indivíduos e de suas influências exteriores. A polis não é uma forma de vida que, sem o saber e a contribuição do homem, se forma às suas custas. Para a instalação de uma entidade do direito e do estado, o homem é co-responsável; ele não é apenas objeto, mas também sujeito do desenvolvimento da polis. Aristóteles vê a polis não só como possibilidade e chance dada previamente ao homem, mas também como desenvolvimento da possibilidade, como tarefa. O homem mesmo deve produzir uma comunidade comunitária, e

4 Segundo Höffe (2001, p. 214), "'Natural', no sentido do objetivo mínimo, é, segundo Aristóteles, o fato de o homem como tal conviver com seus semelhantes, mais exatamente: o fato de o convívio receber a forma de uma comunidade familiar e doméstica; 'natural', sentido de objeto ótimo, é o fato de o convívio asumir o nível de uma comunidade como a pólis. Em suma: o homem é um ser social por natureza porque ele quer viver, mas um ser polítco porque quer viver bem."

5 Como bem observa Rawls (2005, p. 6), na introdução da sua obra, "[...] a pólis grega era, pelos nossos padrões, uma sociedade muito pequena e bastante homogênea. Atenas, por exemplo, encerrava cerca de 300.000 pessoas, incluindo mulheres e crianças, estrangeiros e escravos. O número daqueles que podiam comparecer à assembleia e exercer o poder político – todos os homens adultos nascidos no interior de uma das demos reconhecidas – era de aproximadamente 35.000. A religião cívica da polis era parte essencial de suas providências para manter a coesão e a conformidade social."

> precisa, além dos impulsos sociais naturais, um momento de racionalidade prática, e ainda um estágio bem avançado do desenvolvimento cultural [...] E para conservar a comunidade é necessária uma certa postura dos membros, uma "virtude dos cidadãos", que não é possível sem educação e hábito.

Fica evidenciado que o objetivo da *Pólis* é a reunião de homens em torno daquilo que efetivamente interessa para uma vida boa. E essa reunião de indivíduos compondo uma comunidade terá a denominação de cidade, comunidade de cidadãos livres e iguais. Porém, no entender de Aristóteles, o homem já experimenta essa convivência em comunidade no ambiente da família, na casa (*oikos*), considerada como uma unidade social pré-política. O que diferencia essa estrutura privada (casa) da *Pólis* é a relação que se estabelece entre os seus membros, o homem (regente) a sua esposa e os seus filhos (regidos), e os escravos, considerada uma relação de subordinação.

No entender de Aristóteles (1998, p. 51), "[...] a família é uma comunidade formada de acordo com a natureza para satisfazer as necessidades quotidianas". A relação que se estabelece entre o homem e a mulher denomina-se matrimonial; já entre pai e filhos é paternal (preocupação com a educação), sendo que aqui a relação ocorre entre sujeitos iguais, mas não livres. Já a relação que se estabelece entre o senhor e seus escravos será uma relação de dominação, visto que esses eram considerados escravos por natureza.

Para Aristóteles (1998), o escravo era entendido como uma propriedade viva, servindo de instrumento para manutenção do espaço privado (casa), pertencendo ao seu senhor inteiramente. É esse o sentido da expressão escravo por natureza, aquele que pode pertencer a outrem, que possui a força necessária para exercer trabalhos pesados. A escravidão era compreendida como algo necessário e justo.

O que distinguia a relação que se estabelece na *Pólis* das demais formas de convívio entre seres humanos era a noção de liberdade, ou seja, a certeza de que as relações no âmbito da *Pólis* se davam entre sujeitos livres e iguais. "Ser-livre e viver-numa-*polis* eram, num certo sentido, a mesma e única coisa." Isso significa dizer que o homem não poderia "[...] estar subordinado como escravo[6] à coação de um outro nem como trabalhador à necessidade do ganha pão diário." (ARENDT, 2004, p. 47).

Essa liberdade do homem para viver na *Pólis* só seria possibilitada por meio de uma sociedade escravagista, a qual possibilitava ao homem livre viver a sua própria existência, podendo se ausentar da casa e participar da vida pública ou ir mais além, testando sua coragem diante de situações conflituosas. Essa liberdade só possuía o senhor da casa, que em razão do seu domínio sobre os demais membros, poderia ausentar-se da casa e da própria família. Nesse sentido, "a casa [...] não era apenas o lugar no qual os homens dominavam por necessidade e pressão, mas também [...] o lugar onde a vida de cada qual estava assegurada [...]" de maneira a atingir a satisfação plena das necessidades vitais. (ARENDT, 2004, p. 53).

Há, ainda, uma distinção, colocada por Aristóteles (1998), entre homens livres

6 Conforme Arendt (2004. p. 49), "quando os gregos diziam que escravos e bárbaros eram *aneu logou*, não dominavam a palavra, queriam dizer que eles se encontravam numa situação na qual era impossível a conversa livre. Portanto, para a liberdade não se precisava de uma democracia igualitária no sentido moderno, mas de uma esfera limitada de maneira estritamente oligárquica ou aristocrática, na qual pelo menos os poucos ou os melhores se relacionassem entre si como iguais entre iguais. Claro que essa igualdade não tem a mínima coisa a ver com justiça."

e escravos, que parece corroborar com a ideia de escravo por natureza. Diz ele que, no momento em que a natureza modelou os corpos de homens livres e escravos, ela já estabeleceu uma diferença entre ambos. Atribuiu força física para aquele que irá desempenhar trabalhos pesados e presenteou os livres com uma postura altiva, habilitando-os para atividades que se relacionam tanto com o ato de fazer guerra quanto com a virtude de promover a paz[7].

Mas por mais que Aristóteles demonstre a necessidade do homem de viver em comunidade, primeiramente no âmbito privado (casa) e, depois, na esfera pública (*Pólis*), e considerar natural tais relações sociais, pois de certa forma são da natureza do próprio homem, ele não acredita em uma harmonia permanente, e entende necessária a coerção como forma de organização e manutenção da *Pólis*. Sinaliza para a necessidade de dominação e legitimação do poder com vistas à manutenção da ordem (HÖFFE, 2001).

Aristóteles reconhece que o homem poderia viver sem estar subordinado a uma lei. No entanto, acredita que consequências significativas podem originar-se dessa falta de limites a ação, pois segundo ele, a propensão para a guerra estaria mais latente nas esferas sociais. Assim, resta claro que, por mais que o homem seja um ser sociável por natureza, ele pode voltar-se, em algum momento, contra seu semelhante. O limite para tal ação seria imposto pela força coercitiva das regras postas à disposição da sociedade[8] (HÖFFE, 2001).

De acordo com Ramos (2019, p. 65), "se o *bios politikós* constitui uma finalidade essencial para o homem, esta característica deve ser concebida como uma inclinação que, muito embora não seja um destino inelutável, representa um *telos* que porfia pela sua realização". Isso significa que "a tendência social (e política) da natureza humana se realiza quando o homem alcança o estatuto ontológico de um ser que vive na comunidade política (*polis*)". Ocorre que "esta tendência pressupõe, de algum modo, o concurso do fazer artificial (o *nomos*) – o campo da ação humana na criação de leis e instituições políticas que levam o homem à sua plena realização – que completa o fazer natural da *physis*." Nesse sentido, "por obra e arte dos homens é possível dar continuidade ao processo de realização do fim, isto é, da natureza política como destinação da vida humana." Dessa forma, "a natureza se manifesta [...] coroada pelo concurso da ação artificial da atividade humana", ou seja, "não só pelo concurso da formação (*paideia*) para a cidadania, como também pela interveniência do legislador, cuja atuação no conhecimento do fim da *polis* (a felicidade de uma vida boa e virtuosa) concorre para efetivar o *bios politikós*."

7 "Quem, como o escravo, pertence a um outro, a este não faltam somente os direitos civis, segundo Aristóteles, mas também a possibilidade de que ao escravo falta a capacidade para a sobrevivencia autónoma, não se trata, evidentemente, de uma discriminação, mas de um impedimento intelectual, motivo pelo qual Aristóteles não vê aquí a presença de uma violação da justiça. (HÖFFE, 2001, p. 227)

8 Para Höffe (2001. p. 225), "Como já em Platão, assim também se esboça em Aristóteles uma legitimação dos mandatos para o exercício da coerção e novamente segue do lado do conflito do homem, não do lado da cooperação. Aristóteles vê nisso o risco de conflito como fundamentalmente dado – onde não há lei, existe perigo de luta – enquanto Platão a liga à cobiça. Assim, o que em Platão é uma variável, se converte em Aristóteles numa constante, de modo que já se pode falar de uma natureza de conflito do homem."

Do exposto, pode-se afirmar que

> o homem é um *zoon politikon* por natureza, isso significa afirmar que há apenas uma pressuposição virtual da vida política. Se a consecução do fim não é arbitrária (já está dada potencialmente na origem), o seu termo final é a cidade, de tal modo que a tendência natural do homem para ser um animal comunitário deve ser atualizada, mediante o concurso da ação humana (cultura) norteada pelo *logos*. (RAMOS, 2019, p. 65).

Avançando em tais considerações, pode-se supor que Aristóteles já estaria antecipando o que seria a fonte para a teoria hobbesiana, ao considerar o estado sem lei, ou o estado de natureza como efetivamente um estado de guerra, de todos contra todos. Ou seja, "um homem sem lei é ávido de guerra e belicoso." (HÖFFE, 2001, p. 225).

Em várias passagens da obra *Leviatã*, especificamente no capítulo XIII, quando Hobbes (2004, p. 108) trata *Da condição natural da humanidade relativamente à sua felicidade e miséria*, ele expõe a fragilidade das relações entre os homens, suas disputas, discórdias, desconfiança, e constante busca por dominação do seu semelhante e das suas posses, bem como fica evidente a sua busca pela autopreservação. Nesse sentido, aduz Hobbes "que na natureza do homem encontramos três causas principais de discórdia. Primeiro, a competição; segundo, a desconfiança; e terceiro, a glória." A finalidade da competição é o lucro; a busca pela segurança aguça a desconfiança com relação aos outros homens; e por fim, a reputação frente aos demais só é alcançada com a glória.

> Com isto se torna manifesto que, durante o tempo em que os homens vivem sem um poder comum capaz de os manter a todos em respeito, eles se encontram naquela condição a que se chama guerra; e uma guerra que é de todos os homens contra todos os homens. Pois a guerra não consiste apenas na batalha, ou no ato de lutar, mas naquele lapso de tempo durante o qual a vontade de travar batalha é suficientemente conhecida. Portanto a noção de tempo deve ser levada em conta quanto à natureza da guerra, do mesmo modo que quanto à natureza do clima. Porque tal como a natureza do mau tempo não consiste em dois ou três chuviscos, mas numa tendência para chover que dura vários dias seguidos, assim também a natureza da guerra não consiste na luta real, mas na conhecida disposição para tal, durante todo o tempo em que não há garantia do contrário. Todo o tempo restante é de paz. (HOBBES, 2004, p. 109).

É possível perceber que, mesmo no convívio entre livres, o conflito é algo iminente, ou seja, quando o agir de um homem está sempre condicionado a ação de outro ou outros homens. Mesmo no estado de natureza, os limites à liberdade[9] são evidentes, não que exista uma pré-condição para o conflito, inato ao próprio homem. Para além disso, há na verdade um "mundo exterior comum em que se encontram seres livres na ação" e isso os condiciona a testar os limites de sua liberdade, opondo-se muitas vezes

9 Entende Höffe (2001. p. 268) que "Existem limites sociais da liberdade, não apenas porque o homem quer viver e viver bem, nem apenas quando os bens são escasos, e então, de mono algum, apenas porque o homem seria, por natureza, mais ou menos um egoísta ou porque se instalam instituições coercitivas como o direito e estado. Ao contrario, os limites sociais começam na própria liberdade (de ação), radicam na pura coexistencia da liberdade de ação, a saber (1) de suas necesidades, (2) porque eles podem por si mesmos decidir sobre os meios e sua importancia para as próprias necesidades e (3) porque podem cobiçar, em face do espaço vital comum, um e os mesmos meios."

a própria ideia de cooperação, que deveria ser algo natural no homem no momento em que convive com seus semelhantes (HÖFFE, 2001, p. 267).

Porém, o conflito entre os homens não parece ser algo desejado. Para Hobbes (2004, p. 111), o homem é movido por paixões e essas o fazem caminhar em busca da paz, ou ainda, "[...] o medo da morte, o desejo daquelas coisas que são necessárias para uma vida confortável, e a esperança de consegui-las através do trabalho," o fazem agir racionalmente. É por meio da razão que o homem tem a possibilidade de reconhecer a importância de um estado de paz duradoura com seus semelhantes. Talvez aí esteja algo necessário e possível de reflexão, a razão como algo que faz com que o homem retorne a ele próprio de maneira a questionar-se sobre o seu papel enquanto agente social.

Na modernidade, "[...] as relações de direito e de estado não servem apenas para a correção de uma calamidade, a múltipla não-autonomia do indivíduo." Mas, também, servirão para a busca da realização plena do sentido de humanidade e, com isso, uma nova fase se apresenta. A procura pela realização da felicidade (individual)[10], agora é substituída pelos ideais de conquista da liberdade (HÖFFE, 2001, p. 215).

Quando se fez referência, anteriormente, citando Hobbes, ao fato de que a razão poderia conduzir o homem a conviver pacificamente com seus semelhantes, abriu-se caminho para a ética kantiana, no âmbito da qual a lei moral aparece como um fato da razão e irá conduzir as ações do homem em comunidade, conforme abordagem que será empreendida em sequência.

3 DA ÉTICA KANTIANA AOS "HOMENS QUE PENSAM" DE HANNAH ARENDT

Kant não tem a intenção de doutrinar sobre o que é correto ou não, mas em provocar uma espécie de autoconhecimento, visto que a lei moral tem raiz na razão humana, ela é um fato da razão livre. Ter plena consciência de tal questão faria os homens agirem em conformidade com a lei, como seres razoáveis e racionais. Para o filósofo, é necessário compreender como os sujeitos agiriam quando influenciados por uma razão prática pura, como nossos desejos se comportariam, em razão de que para ele, enquanto seres racionais teríamos plena capacidade e domínio sobre nossos desejos, podendo determinar segundo o qual agiríamos e se essa ação seria moralmente aceita.

Como forma de auxiliar nesse processo de avaliação, Kant nos apresenta ao Imperativo Categórico, capaz de ordenar nossa reflexão. Segundo Rawls (2005, p. 175), o que Kant faz é apresentar "[...] os princípios segundo os quais um agente razoável e racional completamente ideal agiria." É o que ele denomina de faculdade eletiva, ou seja, a possibilidade de avaliação presente nos sujeitos razoáveis e racionais, que os

10 Para Rawls (2005, p. 7), os gregos "[...] se concentravam na ideia do sumo bem como um ideal atrativo, como a busca razoável de nossa verdadeira felicidade. Estavam em grande medida voltados para este bem como um bem para o indivíduo. Por exemplo, Aristóteles não responde à crítica da ação justa dizendo que devemos sacrificar nosso próprio bem às exigências da justiça, mas dizendo que perdemos nosso próprio bem se rejeitamos tais exigências. A abordagem de Sócrates e Platão é semelhante. [...] viam a conduta virtuosa como um tipo de bem a que se deve dar um lugar ao lado de outros bens da vida boa, e procuravam uma concepção do sumo bem que servisse como uma base para julgar como isso poderia ser feito de maneira razoável."

qualifica para submeter a ação a máxima do Imperativo Categórico, e verificar se essa é moralmente admissível.

Assim, a lei moral produziria um efeito sobre a razão por ser um fato da razão. Ela exerce um efeito sobre nossa vontade a medida que é anterior a qualquer sentimento sensível, empírico; a lei moral, enquanto um fato da razão coloca-se na condição de ditadora de um agir, já que a sua existência impõem um dever por dever. Nesse sentido, a lei moral provoca no próprio senso comum a possibilidade de reconhecimento de viabilidade ou não da ação diante da máxima.

O respeito produzido pela lei moral sobre o homem faz com que não haja qualquer espécie de inclinação com relação aos nossos desejos. Ela determina nossa vontade a partir do momento em que se coloca como um *princípio formal de volição*[11], e que ao concordar com o dever de agir imposto pela lei moral, se torna uma boa vontade. (RAWLS, 2005, p. 177) Esta boa vontade é um querer que não estaria relacionado com aquilo que fora realizado, nem com o que efetivamente se tinha como fim ao se agir dessa ou daquela forma. A boa vontade é considerada boa em si mesma, tendo ela própria o valor necessário para a sua perfeição (WALKER, 1999).

Como o próprio Kant vai manifestar nos seus escritos, nem a felicidade seria representada como boa, havendo a necessidade de seu valor ser dado pela própria lei. "De fato, Kant pensa que o 'sumo bem' consiste numa união completa entre virtude e felicidade." (WALKER, 1999, p. 15). Não é intenção de Kant, ao desenvolver seus estudos sobre a moral nem, segundo ele, objeto de estudos da filosofia moral, desenvolver argumentos de como se alcança a felicidade. Diferentemente dos gregos, Kant entende, ao desenvolver sua doutrina da moral, que seu alvo seria analisar como devemos agir para que possamos ser dignos da tão almejada felicidade. Para ele, "a felicidade, ou a satisfação racionalmente ordenada de nossos desejos naturais, pode ser boa em si mesma (quando os fins desejados e realizados são possíveis)." (RAWLS, 2005, p. 180).

Rawls (2005, p. 181), nesse sentido, questiona-se sobre qual seria o propósito da existência da razão, visto que Kant não entende que o objetivo seria o de encontrar a felicidade. Acredita o autor que, no entender de Kant, o fim último da razão é a produção de uma boa vontade capaz de conduzir os princípios da razão prática, eliminando todos os interesses individuais de promoção da felicidade.

Assim, o Imperativo Categórico é formulado por Kant (2002, p. 51) tendo como pressuposto a vontade que é dada pela razão, *a priori*, sem qualquer possibilidade de que as inclinações do indivíduo possam ser consideradas. Ele é dado de forma objetiva, sem que se possa derivar a sua existência de qualquer proposição prática; aí reside todo o racionalismo da moral kantiana, o que demonstra que o imperativo categórico é, portanto, único e pode ser descrito da seguinte forma: "*age só segundo máxima tal que possas ao mesmo tempo querer que ela se torne lei universal.*"

11 Conforme Walker (1999. p.14) "Para Kant, o valor moral de um ato depende da lei moral, não de quaisquer consequências. De seu ponto de vista, é a própria lei moral que exige de nós que persigamos aqueles fins que são também deveres, e o valor deles é derivado inteiramente da lei, que os constitui como obrigatórios."

Avançando nas reflexões feitas por Kant (2002, p. 59, grifo nosso), tendo como referência a noção de que o *homem possui um fim em si mesmo*[12] e jamais poderia ser utilizado como um meio para se atingir determinados fins, construir um princípio objetivo da vontade que sirva de lei prática universal, capaz de proteger qualquer outro ser racional, para além de mim, aparece como algo fundamental para o filósofo. Nesse sentido, o imperativo prático observa o que segue: "*age de tal maneira que possas tratar a humanidade, tanto em tua pessoa como na pessoa de qualquer outro, sempre e simultaneamente como fim e nunca simplesmente como meio*".

Nasce deste imperativo a noção de humanidade e que para Kant servirá para demonstrar quais são as características que compõem um ser razoável e racional, pertencente a um mundo natural e, quais as razões que nos lavam a tratar a nós e aos outros como um fim em si mesmo.

Nesse viés, torna-se possível um olhar para o pensamento de Hannah Arendt, quando a autora, em sua obra *O que é Política?*, direciona suas reflexões sobre a possibilidade de um novo começo, afirmado por Kant. Essas mesmas análises são visualizadas em *O julgar, apêndice de A vida do espírito,* como se o homem encontrasse o seu lugar no mundo no momento em que coloca em prática os seus juízos reflexivos. A banalidade do mal – categoria que já havia sido utilizada pela filósofa ao abordar o julgamento de Eichmann – assume posição central em *A vida do espírito*. Aqui, Arendt (1993, p. 5-6), ao referir-se ao oficial nazista julgado em Jerusalém, afirma que nesta personagem não era possível encontrar "sinal de firmes convicções ideológicas ou de motivações especificamente más", sendo que "a única característica notória que se podia perceber tanto em seu comportamento anterior quanto durante o próprio julgamento e o sumário de culpa que o antecedeu era algo de inteiramente negativo: não era estupidez, mas irreflexão."

De acordo com Arendt (1993, p. 143),

> o pensamento, em seu sentido não-cognitivo e não-especializado, como uma necessidade natural da vida humana, como a realização da diferença dada na consciência, não é uma prerrogativa de poucos, mas uma faculdade sempre presente em todos os homens. Do mesmo modo a inabilidade de pensar não é uma imperfeição daqueles a quem falta inteligência, mas uma possibilidade sempre presente para todos - incluindo aí os cientistas, os eruditos e outros especialistas em tarefas do espírito. Todos podemos nos esquivar daquela interação com nós mesmos, cuja possibilidade concreta e cuja importância Sócrates foi o primeiro a descobrir... Uma vida sem pensamento é totalmente possível, mas ela fracassa em fazer desabrochar a sua própria essência – ela não é apenas sem sentido; ela não é totalmente viva. Homens que não pensam são como sonâmbulos.

Nesse sentido, se todos os homens possuem capacidade de pensar e refletir, eles podem realizar o imprevisível, o improvável, na medida em que são responsáveis até mesmo pela ausência de ação, pela servidão voluntária à qual porventura se tenham submetido, "o que demonstra que pensar e ser livre é uma questão de escolha, de coragem de se valer do próprio entendimento", razão pela qual cabe "tão-somente a nós, enquanto sujeitos marcados pelo devir, refutar o argumento do *Grande Inquisidor* de

12 Construção metafísica de pessoa, conforme Kant.

Dostoyevski de que seja desejo eterno e unânime da Humanidade encontrar alguém diante do qual se curvar." (TORRES, 2019, p. 243-244).

Na esteira das reflexões de Arendt, pode-se afirmar "que o pensamento tem uma relação não instrumental com uma 'espécie' de consciência moral do homem" e que, "tal como o pensamento, entendido como essa consciência que evoca o 'dois em um', a faculdade do juízo com a característica eminentemente política evoca o 'eu e os outros'". Assim, "a conversa interna do pensamento torna-se manifesta através do juízo, e esse exercício é aquilo que mantem os homens na companhia uns dos outros", ou seja, "o pensamento e o juízo não são necessários, podendo ficar adormecidos ao longo da vida de um indivíduo, mas são eles que mediante o sensus communis viabilizam a existência de um mundo comum entre os homens." (SILVEIRA, 2019, p. 138).

Daí a afirmação arendtiana no sentido de que "pensar e estar completamente vivo são a mesma coisa, e isto implica que o pensamento tem sempre que começar de novo". Trata-se, o pensar, de "uma atividade que acompanha a vida e tem a ver com os conceitos como justiça, felicidade e virtude, que nos são oferecidos pela própria linguagem, expressando o significado de tudo o que acontece na vida e nos ocorre enquanto estamos vivos." (ARENDT, 1993, p. 134).

Segundo Arendt (2004, p. 57), portanto, ao analisar os relatos de Kant, todo o homem é "[...] capaz de começar uma série de novo por si mesmo." Enquanto puder agir ele poderá fazer algo novo para mudar o *status quo*, seja uma mudança com vistas à paz, seja uma mudança com vistas ao conflito.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante de todas as reflexões desenvolvidas ao longo do presente estudo, pode-se considerar que o conflito não se apresenta como algo inato a condição humana. Ele é, sim, algo que nasce das próprias limitações do agir do homem, dos impedimentos que surgem relativos à própria convivência com seus semelhantes.

Isso fora visto inicialmente em Aristóteles, quando ele demonstrou a necessidade de que o homem fosse limitado no seu agir por meio da força coercitiva das normas da *Pólis*. Caso contrário ele se mostraria como um risco para o convívio pacífico. Da mesma forma, isso se observa em Hobbes, quando esse fala da necessidade de um Estado forte e legítimo capaz de frear a ação dos sujeitos.

Também, pode-se considerar que o homem não é um ser ávido de guerra, visto que possui condições de perceber, pela razão, o quanto este estado de insegurança pode lhe trazer consequências para a própria existência. Isso fora destacado em Hobbes, quando da citação do capítulo XIII do Leviatã, e também aparece de forma intensa nos escritos de Kant (2002, p.51), quando da seguinte passagem: "age sempre e de tal maneira que o princípio de tua ação possa se tornar uma lei universal."

Ou seja, a possibilidade que o homem possui de refletir sobre a sua própria existência, e, também, sobre as consequências que podem advir do seu agir, pode fazer com que ele busque o *novo*, promovendo uma mudança tendente ao conflito ou à paz. O homem que pensa, nesse sentido, é, segundo a lição arendtiana, o homem que *vive* – e não o mero *sonâmbulo* –, sendo que *pensar* e *viver* implicam sempre o *recomeçar*.

REFERÊNCIAS

AGAMBEN, Giorgio. **Estado de exceção.** Trad. Iraci D. Poleti. São Paulo: Boitempo Editorial, 2004.

ARANTES, Paulo. **Extinção**. São Paulo: Boitempo, 2007.

ARENDT, Hannah. **O que é Política?** [Fragmentos das Obras Póstumas Compilados por Ursula Lutz]. Tradução de Reinaldo Guarany. 5. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004.

ARENDT, Hannah. **A vida do espírito**. Tradução de Cesar Augusto de Almeida e outros. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2009.

ARENDT, Hannah. **A vida do espírito.** Trad. Antonio Abranches e outros. Rio de Janeiro: Ed. Relume-Dumará/ UFRJ, 1993, p. 143.

ARISTÓTELES. **Política.** Edição Bilíngue. Lisboa: VEGA, 1998.

BUTLER, Judith. **Vida precária:** el poder del duelo y la violencia. Trad. Fermín Rodríguez. Buenos Aires: Paidós, 2009.

HARDT, Michael; NEGRI, Antonio. **Multidão:** guerra e democracia na era do Império. Trad. Clóvis Marques. São Paulo: Record, 2005.

HOBBES, Thomas de Malmesbury. **Leviatã.** Os Pensadores. Tradução de João Paulo Monteiro e Maria Beatriz Nizza da Silva. São Paulo: Editora Nova Cultural, 2004.

HÖFFE, Otfried. **Justiça Política.** Tradução de Ernildo Stein. São Paulo: Martins Fontes, 2001.

KANT, Immanuel. **Fundamentação da Metafísica dos Costumes e outros escritos.** Tradução de Alex Martins. São Paulo: Martin Claret, 2002.

MONTEIRO, G. M; SAVEDRA, M. G. **Metodologia da pesquisa jurídica:** manual para elaboração e apresentação de monografias. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

RAMOS, Cesar Augusto. Aristóteles e o sentido político da comunidade ante o liberalismo. **Kriterion,** Belo Horizonte, n. 129, Jun./2014, p. 61-77. Disponível em: < http://www.scielo.br/pdf/kr/v55n129/04.pdf>. Acesso em: 30 jul. 2019.

RAWLS, John. **História da Filosofia Moral.** Tradução de Ana Aguiar Cotrim. São Paulo; Martins Fontes, 2005. p. 175.

SILVEIRA, Cláudia Cristina Xavier. **Arendt leitora de Kant:** possibilidades do juízo em uma época pobre de mundo. Tese de doutorado. Programa de Pós-graduação em Filosofia do Departamento de Filosofia da PUC-Rio. Disponível em: ‹https://www.maxwell.vrac.puc-rio.br/32425/32425.PDF›. Acesso em: 30 jul. 2019.

TORRES, Ana Paula Repolês. O sentido da política em Hannah Arendt. **Trans/Form/Ação,** São Paulo, vol. 30, n. 2, p. 235-246, 2007. Disponível em: ‹http://www.scielo.br/pdf/trans/v30n2/a15v30n2.pdf›. Acesso em: 30 jul. 2019.

WALKER, Ralph. **Kant:** Kant e a lei moral. Tradução de Oswaldo Gicóia Junior. São Paulo: UNESP, 1999.

WERMUTH, Maiquel Ângelo Dezordi. **Por que a Guerra?** De Einstein e Freud à atualidade. Santa Cruz do Sul: *Essere* nel mondo, 2015.