



**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
INSTITUTO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

THAIS SILVA MENEZES

**REFÚGIO E SOBERANIA: TENSÕES NA POLÍTICA
INTERNACIONAL RELATIVA AOS REFUGIADOS (DE 1949 A
2016)**

**BRASÍLIA
2017**

THAIS SILVA MENEZES

**REFÚGIO E SOBERANIA: TENSÕES NA POLÍTICA
INTERNACIONAL RELATIVA AOS REFUGIADOS (DE 1949 A 2016)**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação
em Relações Internacionais da Universidade de
Brasília, como requisito parcial para a obtenção
do título de Doutora em Relações Internacionais

Área de Concentração: Política Internacional e
Comparada

Orientador: Prof. Dr. Estevão Chaves de Rezende
Martins

BRASÍLIA
2017

THAIS SILVA MENEZES

**REFÚGIO E SOBERANIA: TENSÕES NA POLÍTICA
INTERNACIONAL RELATIVA AOS REFUGIADOS (DE 1949 A 2016)**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade de Brasília, como requisito parcial para a obtenção do título de Doutora em Relações Internacionais.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Estevão Chaves de Rezende Martins (Presidente)
Universidade de Brasília (UnB)

Prof. Dra. Julia Bertino Moreira (Examinadora)
Universidade Federal do ABC (UFABC)

Prof. Dra. Liliana Lyra Jubilut (Examinadora)
Universidade Católica de Santos (UniSantos)

Prof. Dr. José Flávio Sombra Saraiva (Examinador)
Universidade de Brasília (Unb)

Prof. Dr. Renato Zerbini Leão Ribeiro (Examinador)
Centro Universitário de Brasília (UniCeub)

Prof. Dra. Giovanna Maria Frisso (Examinadora)
Universidade Federal Fluminense (UFF)

A meus eternos portos seguros, meus pais.

AGRADECIMENTOS

As palavras neste trabalho não dizem respeito apenas à forma como eu interpreto o refúgio, mas, também, a como eu venho me reinterpretando ao longo desses quatro anos — e isso é consequência da interação (contínua, nova ou retomada) com diversas pessoas às quais eu quero agradecer.

A Giltania, Sival e Victor, por constituírem o núcleo familiar que, mesmo estando longe, consegue, ao mesmo tempo, me estender a mão, acalantar meu coração, me trazer para perto e possibilitar que eu voe para onde eu esteja próxima dos meus sonhos, mesmo que estes estejam distantes deles.

Ao professor Estevão Martins, por ser a pessoa mais generosa que eu poderia encontrar no mundo acadêmico, por me orientar, por me apoiar, por me defender e por me fazer chegar ao final deste percurso com serenidade.

À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), pelo financiamento fundamental para que esse estudo fosse realizado.

A Dara, Hima, Juanita, Nagô e Sá, por construirmos juntas um lar em Brasília, o qual desafia as pessoas a compreenderem um novo conceito de família, mas que, para boas entendedoras, nossa casa basta.

A Camila, Ítalo e Tchella e tia Joana, pelo auxílio que me trouxe à Brasília.

À Marina Bernardes, por ter me dado a oportunidade de viver, na medida em que minha condição de não refugiada permite, meu tema de pesquisa e por ter me ensinado tanto sobre a profissional que eu quero ser.

Ao que o CONARE tem de melhor: Becca, Bia, Duda, Fê, Gabi, Henrique, Lari, Pedro, Rafa, Severo, Stelios e Virginius — sobre amizades (e bar).

Ao núcleo Franco-unespiano brasiliense, por tornar Brasília um ambiente conhecido e acolhedor.

Aos colegas de pós-graduação, com quem pude compartilhar experiências que enriqueceram minha pesquisa: Aline Alencar, Átila Rabelo, Giordano Almeida, Gustavo Zeimath, Jean Lima, Maria Helena Notari e Thais Queiroz.

Às amigas e aos amigos que encontrei, ou reencontrei, em Brasília: Ana Mauad, Ana Paula Lage, Heloísa Marques, Felipe Baptista, Gabriel Neto, Luciana Cristina, Marcio Barbato, Mariana Montebugnoli, Rodrigo Mota, Rafael Rocha, Sandra Silva e Sebastian Henao.

A Taiana, por estar sempre na minha vida — de longe, mas também de perto.

Ao João Paulo Rotelli, por todo o apoio (ou todos os apoios) para que eu finalizasse minha tese; por saber onde está; por me completar mesmo nas nossas semelhanças; por sermos nós, assim, desse jeito que a gente entende.

RESUMO

O mundo atual é marcado pela maior crise de deslocamento forçado desde a Segunda Guerra Mundial — um resultado, em grande medida, do conflito iniciado na Síria em 2011. Devido ao impacto dessa crise na Europa, o tema do refúgio foi alçado a tema prioritário na agenda internacional. Formulado no período entreguerras, o refúgio consolidou-se tendo por base a afirmação internacional de direitos humanos e tem sido cada vez mais referenciado no discurso político e nos debates acadêmicos. Essas referências, por sua vez, frequentemente visam ora a defender a relação do instituto com os direitos humanos, ora a ressaltar o papel da soberania para determinação dos resultados relativos aos refugiados — faltam, pois, análises que objetivem identificar os aspectos políticos e as dinâmicas decorrentes da aplicação de tais aspectos. Este trabalho, portanto, parte da percepção de que existe uma lacuna, na literatura, no que concerne à análise sobre a política internacional — uma área em que a soberania atua, de modo decisivo, para a forma como as relações são estruturada — vinculada ao refúgio. Partimos da hipótese de que as características que compõem o refúgio e a forma como este opera, na atualidade, refletem e reforçam uma compreensão restrita da soberania estatal, entendida, nesse caso, como um princípio que justifica a reticência dos Estados em se engajarem em compromissos internacionais e seu rechaço a qualquer interferência em questões entendidas como de sua exclusiva competência. Estruturamos o estudo a partir da determinação de três dimensões de análise — causas, consequências e respostas para os refugiados —, dentro das quais foram identificados temas centrais de estudo — ordem internacional, segurança e cooperação internacional, respectivamente. Este trabalho assenta-se nas contribuições da Escola Inglesa para seus fundamentos teóricos e valoriza os desenvolvimentos históricos como variáveis que ajudam a explicar a configuração atual do refúgio. Por fim, apresentamos uma análise sobre quais são as soluções que essa configuração do instituto do refúgio tem provido para o deslocamento forçado no mundo.

Palavras-chave: refúgio. soberania. política internacional.

ABSTRACT

Today's world is characterized by the major forced displacement crisis since the Second World War — largely a result from the Syrian conflict which began in 2011 — and due to the impact of this crisis in Europe, the refugee issue became a priority in the international agenda. Formulated in the interwar period, the asylum has evolved and, now, has the international human rights as foundation. It is also increasingly present in political discourses and academic discussions. When the debate about asylum emerges, we can observe either a defense of the humanitarian character of the institute or a statement about how state sovereignty determines the solutions provided to refugees — so, it lacks analysis about the political factors implicated in its configuration and dynamics. Therefore, this work notes that there is a gap, in the literature, related to the role that international politics — a field in which state sovereignty is decisive for how relations are structured — plays for the definition and application of asylum. Our hypothesis states that how asylum was institutionalized and the way it is applied, nowadays, reflect and reinforce a strict understanding about state sovereignty, understood then as a principle that justifies a reluctance of states to engage into international commitments and their resistance to any interference in matters which falls, allegedly, into their exclusive competence. We have structured three dimensions of analysis for the proposed study — causes, consequences and answers for refugees —, in which essential themes were identified — international order, security and international cooperation, respectively. This work uses the contributions of the *English School* as theoretical foundations and values historical developments as factors that help to explain today's asylum configuration. Lastly, we present an analysis about the solutions that asylum has provided to forced displacement in world.

Keywords: asylum. sovereignty. international politics.

LISTA DE GRÁFICOS E TABELAS

Gráfico 01 – Refugiados, por país de origem	232
Gráfico 02 – Refugiados, por país de refúgio	232
Gráfico 03 – Refugiados no mundo (em milhões) - 2001-2015	234
Gráfico 04 – Refugiados sírios (2011-2015)	240
Gráfico 05 – Proporção refugiados sírios (2011-2015)	241
Gráfico 06 – Refugiados sírios, por país de refúgio (2012-2015)	243
Gráfico 07 – Solicitações de refúgio na Alemanha (2015)	253
Tabela 01 – Refugiados, por país de origem.....	233
Tabela 02 – Refugiados, por país de refúgio.....	234
Tabela 03 – Maiores receptores de refugiados sírios (2011-2015).....	242
Tabela 04 – Refugiados sírios na Europa (2011-2015).....	245
Tabela 05 – Solicitações de refúgio de nacionais sírios na Europa (2011-2015).....	246
Tabela 06 – Solicitações de refúgio na Alemanha (2007-2015).....	253

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	10
CAPÍTULO 1 SOBERANIA ESTATAL: A EVOLUÇÃO DE UM CONCEITO	20
1.1 Introdução – sobre a soberania	20
1.2 O surgimento da ideia de soberania – a Era Medieval.....	21
1.3 Soberania estatal – a emergência e o desenvolvimento de um conceito.....	32
1.4 Soberania – dinâmicas de um conceito	43
1.5 Conclusão – a permanência da tríade	65
CAPÍTULO 2 CAUSAS, CONSEQUÊNCIAS E RESPOSTAS: MANIFESTAÇÕES SOBERANAS.....	69
2.1 Introdução – a manifestação soberana nas dimensões de análise	69
2.2 Ordem internacional.....	70
2.3 Segurança	86
2.4 Cooperação internacional	101
2.4.1 <i>Direito internacional</i>	103
2.4.2 <i>Regimes internacionais</i>	108
2.4.3 <i>Poder e desigualdade</i>	111
2.5 Conclusões — sobre os fundamentos	115
CAPÍTULO 3 ORDEM INTERNACIONAL COMO CAUSA DO REFÚGIO.....	118
3.1 Introdução – a dinâmica soberana que determina a aplicação do refúgio no mundo	118
3.2 A concertação internacional – a história	119
3.3 A Convenção de 1951 e o ACNUR: direitos humanos e falha da proteção estatal.....	123
3.4 A Convenção de 1951 e o ACNUR: extraterritorialidade, acesso ao território e determinação do <i>status</i> de refugiado.....	139
3.5 <i>Non-refoulement</i>	154
3.6 O refúgio na ordem internacional	157
3.7 Conclusão – entre pluralismo e solidarismo.....	164
CAPÍTULO 4 INSEGURANÇA COMO CONSEQUÊNCIA E A COOPERAÇÃO INTERNACIONAL COMO RESPOSTA.....	171
4.1 Introdução – a condição de refugiado.....	171
4.2 Sobre identidades territorializadas	172
4.3 O discurso em busca da segurança.....	175
4.4 Cooperação internacional – criando e recriando o refúgio.....	194

4.5 Instrumentos regionais sobre refúgio – Convenção da OUA, Declaração de Cartagena e Diretivas Europeias.....	200
4.6 Soluções duradouras – o efeito das tensões da ordem e das "ameaças" à segurança	215
4.6.1 <i>Repatriação voluntária</i>	216
4.6.2. <i>Reassentamento</i>	220
4.6.3 <i>Integração local</i>	224
4.7 Conclusão – sobre consequências e respostas.....	226
CAPÍTULO 5 REFÚGIO: O PASSADO NO PRESENTE	230
5.1 Introdução – sobre o hoje.....	230
5.2 O refúgio no mundo atual – um panorama	230
5.3 Sobre a Síria	236
5.3.1 <i>O conflito</i>	236
5.3.2 <i>Sobre os refugiados</i>	240
5.4 Refúgio para sírios: o caso alemão	251
5.4.1 <i>Sobre o contexto</i>	251
5.4.2 <i>Sobre causas, consequências e respostas para os sírios</i>	255
5.5 Conclusão – em um mundo de expectativas	264
CONCLUSÕES.....	268
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	279

INTRODUÇÃO¹

No dia 20 de junho de 2016, o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) publicou um documento que mostra em números o contexto em que vivemos: 65,3 milhões de pessoas deslocadas de modo forçado no mundo — a maior quantidade desde o deslocamento causado em consequência da Segunda Guerra Mundial (UNHCR, 2016a). São 21,3 milhões de refugiados, 40,8 milhões de deslocados internos e 3,2 milhões de solicitantes de refúgio. Dois dias depois, em meio à votação popular no Reino Unido sobre a permanência desse país na União Europeia, cada voto foi uma afirmação sobre uma ideia construída de soberania e sobre uma determinada compreensão do refúgio². A campanha pelo denominado Brexit realçou, entre outras questões, o debate sobre o elo entre soberania estatal, organismos supranacionais e migração³, temas centrais para a compreensão do atual cenário internacional e que, por esse motivo, têm tido destaque no âmbito acadêmico e da política internacional.

A existência do costume de se prover proteção a estrangeiros existe desde a Antiguidade. Essa proteção é a noção presente na palavra *asilo*⁴, que deriva do grego *asylon*, formado pela partícula privativa *a*, que significa “não”, e de *sylao*, que equivale a arrebatado, extrair (JUBILUT, 2007), indicando, nesse sentido, inviolabilidade. Embora a prática do asilo não fosse universal, esse foi um costume em muitas sociedades, apesar de apresentar formas específicas: na Grécia havia o *asylon*, assegurado em lugares religiosos; em Roma era associado ao *sanctuarium*, área inviolável de um templo; e na Europa Medieval, com o *sanctum*, lugar de sacramentos da Igreja Cristã (MARFLEET, 2007). Ao longo do desenvolvimento da prática, alguns entendimentos foram se cristalizando, como a garantia da acolhida apenas para pessoas injustamente perseguidas em suas áreas de origem (ANDRADE, 1996).

Assim, a prática de acolhida de pessoas inseridas em um contexto de deslocamento forçado consta em registros históricos antigos, porém, foi como resultado dos

¹ A partir de agora, sempre que a "Introdução" for referida, alude-se a esse trecho do trabalho.

² Vide: (BENN, 2016); (CASSEN, 2016); (WO EUROPA..., 2016).

³ A questão migratória foi central para o debate sobre o referendo, incluindo sua relação com segurança; qual deve ser a postura da Grã-Bretanha no que concerne à aceitação de refugiados para reassentamento e ao provimento de fundos adicionais para ajudar a solucionar a crise; como serão os fluxos migratórios no futuro e se as restrições para a migração são compatíveis com o Brexit (MIGRATION POLICY INSTITUTE, 2016).

⁴ Embora na América Latina seja verificada a existência de dois institutos distintos, o asilo e o refúgio, esse trabalho trata o *asilo* como uma figura mais ampla de acolhida e proteção (captado pela ideia de "direito de asilo" *lato sensu*) — vide Jubilut (2007). Já o *refúgio* é reconhecido como um instituto internacional, um conjunto de regras e normas que molda a ação e o entendimento dos Estados em relação ao tema da migração internacional forçada por razões de raça, religião, nacionalidade, opinião política e grupo social.

desenvolvimentos da Segunda Guerra Mundial que se elaborou a estrutura institucional que rege ainda hoje a recepção e a acolhida de refugiados nos países, consolidando-se o refúgio como instituto jurídico. Observa-se, pois, que esse conflito foi responsável por mudanças marcantes no que toca ao tratamento das questões relativas aos refugiados. Tal processo de institucionalização teve como característica principal a incorporação, em instrumentos jurídicos internacionais, de práticas baseadas em normas e regras há muito tempo registradas; porém, ao mesmo tempo, veio acompanhada do estabelecimento de novas regras para o trato do tema. Na atualidade, a guerra civil síria tornou-se um novo ponto de referência para a temática do refúgio no mundo. O número expressivo de pessoas que têm sido deslocadas em decorrência do conflito colocou, novamente, o refúgio como um tema de destaque na agenda internacional e criou a possibilidade de que haja alterações na forma como os atores internacionais lidam com os refugiados.

A definição contemporânea de refugiado foi estabelecida pela Convenção Relativa ao Estatuto do Refugiado⁵, de 1951, e por seu Protocolo Relativo, de 1967; tendo, tal definição, sido ampliada por instrumentos regionais de proteção — notadamente a Convenção da Organização da Unidade Africana⁶, de 1969, e a Declaração de Cartagena, de 1984⁷. A estrutura internacional estabelecida e que tem sido aplicada para se proteger as pessoas reconhecidas como refugiadas — a qual alguns autores denominam de regime internacional dos refugiados⁸ — é constituída, assim, por instrumentos normativos internacionais e regionais que regulam o trato da questão e pela atuação de agências instituídas no âmbito das Nações Unidas (ACNUR e UNRWA), de organismos não-governamentais nacionais e internacionais (como, por exemplo, a Cruz Vermelha e a Caritas) e de Estados que aderiram ou agem de acordo com tais instrumentos.

⁵ Doravante denominada “Convenção de 1951” ou “Convenção”, esse documento define como refugiada a pessoa “que temendo ser perseguida por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, se encontra fora do país de sua nacionalidade e que não pode ou, em virtude desse temor não quer valer-se da proteção desse país, ou que, se não tem nacionalidade e se encontra fora do país no qual tinha sua residência habitual, não pode ou, devido ao referido temor, não quer voltar a ele”. (ONU, 1951).

⁶ Convenção da Organização da Unidade Africana (OUA) que rege os aspectos específicos dos problemas dos refugiados em África.

⁷ Embora a Diretiva 2004/83/CE do Conselho da União Europeia (modificada pela Diretiva 2011/95/UE do Parlamento Europeu e do Conselho da União Europeia) estabeleça situações (para além das determinadas pela Convenção de 1951) em que deve ser garantida a proteção a indivíduos, tal proteção ocorre no âmbito da “proteção subsidiária”, não estando no âmbito das razões que levam uma pessoa a ser reconhecida como refugiada.

⁸ Segundo Rogers (1992), o regime internacional dos refugiados pode ser definido como o conjunto de normas, leis e instituições desenhado para proteger e assistir aos migrantes forçados que cruzaram uma fronteira internacional devido a seu medo de perseguição.

A compreensão contemporânea do refúgio, em que se assenta a estrutura acima caracterizada, funda-se no princípio de que às pessoas deve ser possível deixar seu próprio país quando confrontadas com determinadas ameaças à sua vida e à sua liberdade e de que elas devem, em seguida, desfrutar de proteção e segurança no Estado que as admitiu. O refúgio deriva, pois, de um desenvolvimento relacionado à afirmação histórica de direitos humanos. Nesse sentido, o indivíduo, ao deixar seu âmbito nacional, passa a ser amparado por regras estabelecidas internacionalmente referentes a direitos que lhe foram reconhecidos.

Por outro lado, quando se observa a emergência do refúgio, também é possível inferir que uma escolha política — baseada em diversos motivos como o humanitarismo, os princípios de direitos humanos e a preocupação com a ordem internacional — levou à criação do arranjo internacional que trata do tema dos refugiados, e é nessa esfera altamente politizada — em que interesses políticos moldam a compreensão dos fatos e as atitudes a eles direcionadas — que a proteção ao refugiado se realiza. Esse alto grau de politização revela-se, por exemplo, ao observarmos que no período da Guerra Fria a figura do refugiado era utilizada como forma de reafirmação de posicionamento político (frente, principalmente, ao comunismo); que na década de 1980 o refúgio passou a ser engolido pela problemática que englobou a migração internacional — quando emergiram fortemente as preocupações relacionadas aos problemas econômicos derivados desse movimento — e que após os atentados de 11 de setembro de 2001 se ampliou a escala de vinculação da questão do refúgio ao terrorismo. Observa-se, desse modo, a importância da política internacional para 1) a emergência do refúgio enquanto instituto jurídico no âmbito internacional e 2) as dinâmicas que determinam a compreensão e aplicação do refúgio no mundo atual.

Se, por um lado, a forma como os refugiados são afetados pela política internacional tem se alterado ao longo dos anos; por outro lado, os atores mais importantes envolvidos nesses fluxos forçados, permanecem os mesmos: um Estado de origem, uma pessoa deslocada e um Estado hospedeiro (HADDAD, 2008). Falar em “política” e em “Estado” leva-nos a lembrar de dois elementos marcantes do sistema internacional no período moderno. O primeiro é a territorialidade; o segundo, a soberania como característica central de tal territorialidade. Os Estados são expressões territoriais de organizações políticas legalmente independentes (JACKSON; SØRENSEN, 2013).

A soberania tem sido, desde a emergência da Era Moderna, entendida como princípio⁹ organizador do sistema de Estados — atualmente estruturado como uma sociedade de Estados¹⁰. Na atualidade, conquanto os desenvolvimentos que ocorreram na arena internacional e no entendimento sobre a soberania, aludir a esse princípio ainda implica referenciar a dois aspectos: em seu aspecto externo, a soberania representa a independência, ao menos legal, de um Estado em relação aos demais; já no que concerne ao interno, a figura do Estado é entendida como a principal autoridade governante dentro de seu território, a autoridade suprema (JACKSON; SØRENSEN, 2013). No campo das Relações Internacionais, fazer referência à soberania implica, na maior parte dos casos, 1) reivindicar a discricionariedade do Estado para atuar sem interferência externa, se afastando de arranjos internacionais que possam interferir na sua capacidade de decidir sobre questões de seu interesse; ou 2) argumentar que os temas de interesse dos Estados, atualmente, demonstram a não adequação do princípio da soberania estatal para seu trato adequado. Exemplos dessa compreensão sobre a soberania podem ser destacados de diversas obras acadêmicas e notícias de jornais¹¹.

A abordagem da soberania em referência à capacidade ou incapacidade do Estado de lidar, de modo autossuficiente, com determinadas questões também é verificada na literatura sobre o refúgio. De fato, as discussões sobre os fluxos de refugiados vêm, frequentemente, se relacionando a duas questões mais amplas: direitos humanos e migrações. Nesse sentido, são evidenciados: 1) os desafios à ideia de soberania estatal que tais movimentos fomentam — quando se aborda a incapacidade dos Estados de controlar efetivamente os fluxos populacionais através de suas fronteiras — soberania externa¹² e 2) o enfraquecimento dos laços que ligam os direitos de cidadania à nacionalidade (soberania interna)¹³. Por outro lado, as análises sobre os fluxos de refugiados também têm sido englobadas pelo movimento de

⁹ Um princípio envolve a prescrição de um modo particular de ação ou limitação como o forma legítima de conduta para certo conjunto de pessoas ou instituições (VINCENT, 1974).

¹⁰ Esse trabalho utiliza as contribuições da Escola Inglesa das Relações Internacionais, a qual utiliza o conceito de sociedade internacional para entender a ordem e as diferentes dinâmicas que caracterizam a interação dos atores no âmbito internacional. Tal discussão será aprofundada ainda nessa introdução e no Capítulo 2.

¹¹ Em notícias de jornais, por exemplo, é frequente a referência à soberania estatal como justificativa para o não escrutínio externo a questões alegadamente internas dos países: Fletcher (2016), DIREITOS..., (2015), Cavalcanti (2016). No âmbito acadêmico, a defesa de uma clara distinção entre o âmbito interno dos países e sua política externa tem sido verificada em abordagens denominadas neorrealistas, das quais o grande expoente é Kenneth Waltz. Por outro lado, é possível verificar argumentações que sustentam que a soberania não pode configurar um empecilho para a cooperação e não corresponde a uma total discricionariedade do Estado para tomar todas as decisões referentes ao que ocorre no interior de suas fronteiras. Essa argumentação emerge, principalmente, quando os temas em debate se referem a mudanças climáticas (vide VIOLA; FRANCHINI; RIBEIRO, 2012) e direitos humanos (vide REIS, 2007).

¹² Exemplos de tal abordagem são: Sassen (1996), Weiner (1992-1993) e Zetter (2007).

¹³ Essa discussão é abordada, por exemplo, por Bhaba (1996) e Troeller (2008)

securitização¹⁴ das migrações internacionais, o que, por sua vez, enfatiza o papel que a soberania estatal tem desempenhado para o estabelecimento de barreiras à mobilidade humana transfronteiriça.

No atual momento histórico, em que se agrava a denominada "*refugee and displacement crisis*" (UNHCR, 2016a) e em que se destaca a possibilidade de (decorrentes) mudanças emblemáticas no que se refere à proteção dessas pessoas — já que momentos de crise dessa magnitude geraram importantes alterações no quadro institucional do tratamento dos refugiados (como aconteceu após a Primeira e a Segunda Guerras Mundiais) —, entende-se que a compreensão dos aspectos que sustentam e moldam o refúgio deve ser um objetivo buscado para que respostas adequadas possam ser delineadas em relação ao tema. Entre tais aspectos, destaca-se o papel da soberania estatal para as dinâmicas referentes ao refúgio, cujos estudos a partir da disciplina de Relações Internacionais fornecem substrato para a compreensão da mencionada relação.

Entendendo a soberania como princípio central para a dinâmica da política internacional, tal abordagem é justificada pela lacuna, na literatura, de análises sobre a política internacional relacionada ao refúgio — trazendo, portanto, para a produção acadêmica, a contribuição de utilizar um conceito-chave das Relações Internacionais para debater os aspectos relativos ao refúgio no mundo atual — e pela contínua (e, nesse momento, acentuada) relevância da temática do refúgio. Assim, parte-se da hipótese de que o refúgio reflete e reafirma a compreensão da soberania estatal como a expressão de um Estado internamente supremo e externamente independente (o que pode justificar a reticência dos Estados para se engajarem em compromissos internacionais e o rechaço de qualquer interferência em questões entendidas como de sua exclusiva competência)¹⁵, devido à forma como o refúgio foi configurado e opera na atualidade. Isso significa dizer que o refúgio possui elementos constitutivos e apresenta dinâmicas de aplicação que favorecem o entendimento e a afirmação da soberania como a díade supremacia-independência que, por sua vez, justifica o não comprometimento dos Estados com a proteção internacional dos refugiados e possibilita um cenário de restrição do ambiente de proteção a essas pessoas.

O refúgio, como afirmado anteriormente, é um instituto que foi tipificado na esfera internacional, adquirindo, assim, um caráter jurídico e estabelecendo o compromisso dos

¹⁴ Securitização refere-se ao processo político e intelectual de identificação de um objeto como ameaça e sua alocação no domínio e na agenda de segurança (BRANCANTE; REIS, 2009).

¹⁵ Essa interpretação da soberania como uma díade supremacia-independência que rechaça a possibilidade de qualquer interferência externa em questões consideradas domésticas é denominada, neste trabalho, de "interpretação restritiva da soberania".

Estados com um determinado padrão de atuação no que se refere aos fluxos de refugiados. O objeto de estudo desse trabalho, assim, é o refúgio, esse instituto jurídico (e político) internacional. Determinar o refúgio como objeto de análise leva à necessidade de se explicitar que as dinâmicas que ocorrem nas sociedades (e que lhes atribuem esse caráter de social) são caracterizadas por uma complexidade que torna impossível, para as análises teóricas, capturar um fenômeno em sua integralidade. Reconhecendo seu fundamento nessas chamadas dinâmicas sociais, esse trabalho não pretende entender refúgio em toda a sua complexidade, apenas iluminar alguns dos aspectos que o compõem, determinando para isso, a política internacional como lente de análise — por entender que a política internacional (a qual é fundada no princípio da soberania estatal) é um fator sem o qual não se pode entender a instituição denominada atualmente de *refúgio*.

Como já afirmado, a política internacional é um fator de grande relevância para a compreensão e explicação das questões referentes ao refúgio. Também foi declarado que a soberania é o princípio organizador da sociedade internacional, o qual funciona como variável que interfere em grande parte das relações que ocorrem na arena internacional, sobretudo nas políticas. O refúgio, nos âmbitos acadêmico e político, tem sido envolvido nos debates sobre migração e sobre direitos humanos, questões que foram puxadas para dentro do movimento de securitização de alguns temas relevantes na esfera internacional. A temática do refúgio insere-se, assim, em um debate caracterizado pela coexistência de duas abordagens principais: uma que enfatiza o enfraquecimento do poder explicativo e da influência política da soberania estatal no que concerne às dinâmicas internacionais; e outra, que destaca a contínua relevância desse princípio para a determinação dos posicionamentos dos Estados e para os estudos no campo das Relações Internacionais. Especificamente em relação ao refúgio, são raros os trabalhos que sustentam que, atualmente, esse instituto indica o enfraquecimento da ideia da soberania estatal como expressão de independência e de discricionariedade estatal¹⁶. Por outro lado, embora abundem declarações de que a soberania estatal tem representado um empecilho ao provimento de proteção efetiva aos refugiados, os trabalhos falham em demonstrar os mecanismos por meio dos quais essa força restritiva opera. A hipótese enunciada (de que a forma como o refúgio foi configurado e como ele opera no mundo atual reflete e reafirma a

¹⁶ Geralmente, no que se refere a essa questão, os textos mencionam o fato de que os fluxos de refugiados colocam desafios à ideia tradicional de soberania, mas eles não, de fato, se debruçam sobre essa questão. Weiner (1992-1993) assinala, por exemplo, que a falha em controlar a entrada de pessoas representa uma ameaça à soberania dos Estados. Zetter (2007) também afirma que a soberania e o Estado-nação parecem estar sendo ameaçados — literal e metaforicamente — na medida em que as fronteiras dos países são rompidas pela entrada de refugiados. No entanto, tal discussão não é aprofundada por esses autores.

compreensão da soberania estatal como a justificativa para que o Estado atue segundo sua discricionariedade e, conseqüentemente, se afaste de arranjos internacionais que lhe imponham obrigações de fazer) gera, assim, uma argumentação no sentido de demonstrar como essas forças restritivas operam, visando a traçar reflexões sobre o atual cenário de "crise da proteção internacional".

A análise proposta aproxima-se da perspectiva de Betts e Loescher (2011), que afirmam que a relação entre a migração forçada e as Relações Internacionais pode ser conceituada em três diferentes níveis: as causas da migração forçada, as conseqüências da migração forçada e as respostas para a migração forçada¹⁷. Entendemos que os níveis de análise sugeridos por esses autores apreendem de forma ampla o refúgio, possibilitando a compreensão dos fundamentos e dinâmicas que compõem esse instituto. Por isso, adotamos essa tríade analítica para a estruturação do estudo. Em cada um dos níveis, a argumentação é construída a partir de um aspecto considerado particularmente relevante para se compreender o refúgio sob o prisma da política internacional: ordem internacional, segurança e cooperação — uma causa, uma conseqüência e uma resposta para o fluxo de refugiados, respectivamente. Considerando a nossa hipótese, argumentar-se-á que devido: 1) à estrutura política mais ampla que fundamenta a existência do refúgio (causas — ordem internacional); 2) ao que se entende como efeito mais marcante do acolhimento de refugiados (conseqüências — insegurança); e 3) ao modo como se lida com a questão dos refugiados na esfera internacional (respostas — cooperação), o instituto do refúgio vem refletindo e reafirmando uma compreensão restritiva do princípio da soberania estatal.

Como explicam Betts e Loescher (2011, p. 3), *"although exploring the perspective of forced migrants is crucial, and should not be neglected, there is also a need for a 'top-down' level of analysis in order to understand the macro-level structures that influence state's and other international actors' responses to forced migration"*¹⁸. Lembram os autores, logo, que os movimentos que dão origem ao *status* de refugiado podem ser explorados a partir de diferentes prismas; contudo, analisar o *refúgio* — a resposta institucional internacional para tais fluxos — sob a ótica da política internacional implica determinadas escolhas

¹⁷ A utilização dos termos "causa" e "conseqüência" não implica a compreensão de que existe uma relação de causalidade direta entre os fenômenos analisados. Reconhecemos, ao contrário de tal possível entendimento, a complexidade dos fenômenos sociais e afirmamos que tal divisão em dimensões de análise decorre de escolhas analíticas, não representando uma divisão no mundo real das interações sociais.

¹⁸ Tradução livre: "embora explorar a perspectiva dos migrantes forçados seja crucial, e não deva ser negligenciada, existe também uma necessidade de uma análise 'de cima para baixo' de modo a entender as estruturas macro que influenciam as respostas dos Estados e de outros atores internacionais para a migração forçada".

metodológicas, as quais resultaram no estudo que será apresentado. Tais escolhas metodológicas, pois, são manifestadas 1) na adoção da Escola Inglesa como marco teórico que baseia a análise; 2) na opção pelo setor societal para discutir a segurança relacionada ao refúgio; 3) e no estabelecimento da mencionada hipótese (que o refúgio reafirma a compreensão da soberania estatal como a expressão de um Estado internamente supremo e externamente independente) como base para a estruturação da análise.

A *Escola Inglesa* ou *abordagem da sociedade internacional* traz para o trabalho a contribuição de uma estrutura de entendimentos sobre a qual o estudo proposto sobre o refúgio se funda. Tal perspectiva tem, como característica central, a afirmação da existência de uma sociedade internacional que, embora anárquica, é formada por instituições, normas e regras internacionais, as quais são utilizadas pelos tomadores de decisão para a condução de sua política no âmbito internacional. Portanto, o maior benefício da utilização dessa teoria na busca de tornar inteligíveis as dinâmicas relacionadas ao refúgio na esfera internacional é seu fornecimento de um arcabouço teórico fundado em conceitos cujo entendimento é central para a análise proposta — sobretudo seu entendimento sobre instituições, normas e direito internacional. A admissão da existência de determinados valores e interesses compartilhados e da participação em instituições comuns parece essencial para se entender o refúgio no mundo. A prática do provimento de proteção a pessoas deslocadas de modo forçado foi adquirindo o caráter de instituição na medida em que se começou a compartilhar, por exemplo, o entendimento de que essa deveria ser uma garantia apenas para aqueles injustamente perseguidos em seus locais de origem. Assim, embora a própria existência de territórios soberanos traga em si a possibilidade do deslocamento entre fronteiras, todo esse arcabouço jurídico baseado na instituição do asilo não poderia ter sido formado sem o reconhecimento de valores e interesses comuns relacionados à questão.

Ademais, a perspectiva da sociedade internacional, embora foque no Estado como ator preponderante nas relações internacionais, reconhece que esse não é o único ator que importa. Também nesse sentido estrutura-se esse trabalho, uma vez que, sendo o objeto de estudo o refúgio — uma instituição internacional —, demanda-se um olhar mais direcionado ao Estado; por outro lado, a presente pesquisa afasta-se bastante da afirmação de que esse é o único ator ou o ator mais importante todo o tempo e em relação a todas as questões a serem discutidas no âmbito internacional. Ao contrário, não existiria o refúgio não fosse a figura do refugiado, um indivíduo agente no campo das relações internacionais. Outra relevante contribuição da Escola Inglesa para este trabalho, é a admissão de que as regras e instituições

da nossa sociedade internacional foram, em grande medida, herdadas da Europa (WATSON, 2004)¹⁹ — o que é bastante notável no que diz respeito ao refúgio, já que a Convenção de 1951 (ainda a referência para a questão em todo o mundo) foi uma resposta europeia, que visava a lidar com problemas europeus, tendo sido, apenas posteriormente, emendada para se adequar a outros contextos, mantendo, porém, sua essência de concepção e aplicação europeias. Nesse sentido, reafirmamos a importância, destacada pela Escola Inglesa, dos desenvolvimentos históricos para compreensão sobre as dinâmicas atuais. As contribuições dessa corrente teórica, sobretudo de Andrew Hurrell²⁰, também permite, mesmo admitindo a soberania como princípio organizador da sociedade internacional²¹ — e o discurso vinculado de igualdade formal entre os Estados —, a consideração das questões relacionadas à desigualdade entre os Estados — outro aspecto relevante para a compreensão da política internacional relacionada ao refúgio.

No que concerne ao tópico sobre a segurança, os atentados na França, em novembro de 2015, e na Alemanha, em novembro de 2016, reacenderam o debate a respeito do estabelecimento de uma relação entre refúgio e terrorismo. Tal discussão havia sido enfatizada também quando houve o atentado de setembro de 2001 nos Estados Unidos; contudo, o terrorismo é apenas uma forma pela qual a migração forçada foi securitizada (HAMMERSTAD, 2011) e, como temos visto, essa relação é fortalecida sazonalmente, conforme um novo evento acontece. Um aspecto que, ao contrário, tem sido ressaltado de modo contínuo como um perigo de segurança estabelecido pelos refugiados é a questão vinculada à segurança societal ou identitária. Por ser, então, no que se refere ao refúgio, o aspecto securitário há mais tempo e de modo mais constante apontado, na área acadêmica e política, é que esse trabalho foca nessa vertente dos estudos de segurança para discutir as consequências decorrentes da aplicação do instituto do refúgio.

Por fim, como mencionamos anteriormente, nosso objeto de análise é o instituto do refúgio — não os refugiados. Isso significa que as discussões serão formuladas tendo como referência primária o instituto, não as pessoas. Embora no mundo real sejam inseparáveis,

¹⁹ Já que a Europa, por meio do colonialismo, impôs a sua organização política, econômica e social a outras entidades políticas ao redor do mundo.

²⁰ Cujas abordagens traz elementos construtivistas e considerações relacionadas à governança global.

²¹ Segundo o autor, "*a state-based pluralism continues to play a fundamental role in the political, legal, and normative structure of contemporary international society. The transformationist rhetoric about 'post-Westphalia' substantially overstates the degree to which we have in fact moved beyond a state- and sovereignty-based order—in terms of politics, law, and morality.*" (HURRELL, 2007, p.9). Tradução livre: "um pluralismo baseado no Estado continua a desempenhar um papel fundamental na estrutura política, legal e normativa da sociedade internacional contemporânea. A retórica transformacionista sobre 'pós-Westfália' exagera substancialmente o grau em que nós, de fato, saímos de uma ordem baseada no Estado e na soberania — em termos de política, direito e moralidade."

analiticamente é possível distingui-los visando a focar a análise na estrutura política macro que foi montada para prover soluções para as pessoas obrigadas a sair de seus países de origem — embora reconheçamos que, em relação a algumas questões, esse caráter inseparável se faça mais nítido, e a referência aos indivíduos seja feita de modo mais direto. Admitir essa escolha analítica é fundamental para a produção acadêmica, uma vez que demonstra que o estudo apresentado decorre do ponto de vista a partir do qual ele foi estruturado. Se optássemos, por exemplo, por analisar o capital social dos refugiados, sua identidade ou aspectos psicológicos relacionados ao deslocamento forçado, provavelmente as escolhas metodológicas seriam outras: não utilizaríamos como marco teórico as abordagens da Escola Inglesa, não trataríamos de cooperação internacional e não determinaríamos como hipótese uma afirmação relacionada ao fortalecimento de uma ideia de soberania que justifica que o Estado atue segundo sua discricionariedade e reafirme um afastamento de compromissos internacionais — talvez, na verdade, a hipótese seria exatamente oposta a essa. Contudo, o trabalho foi construído sob o prisma da política internacional, visando a revelar os elementos políticos do refúgio e, portanto, foi a partir das dinâmicas observadas em relação a essas questões que a hipótese foi escolhida para estruturar a análise que se segue.

Objetivando-se, portanto, realizar a análise proposta, no Capítulo 1 apresentamos uma retrospectiva histórica da estruturação do mundo em Estados aos quais foi atribuído o caráter de soberano. No Capítulo 2, apresentamos a estrutura de análise sobre a qual será elaborado o estudo proposto. É explicitada a nossa compreensão sobre os conceitos de ordem internacional, segurança e cooperação internacional, e discute-se sua relação com o princípio da soberania estatal. Uma vez estabelecidas as bases para a análise, no Capítulo 3 examinaremos o refúgio sob o prisma da relação entre soberania estatal e ordem internacional. Por ser a ordem internacional uma questão essencialmente ligada à soberania estatal, optamos por fazer esse estudo em uma seção separada daquela que analisará o refúgio a partir do elo entre soberania e segurança, assim como da relação entre soberania e cooperação internacional — apresentada no Capítulo 4. Por fim, o Capítulo 5 utiliza a análise explicitada nos capítulos anteriores para refletir sobre o contexto atual do refúgio no mundo, utilizando como exemplo a acolhida de refugiados sírios na Alemanha na segunda década do século XXI.

CAPÍTULO 1 SOBERANIA ESTATAL: A EVOLUÇÃO DE UM CONCEITO

1.1 Introdução – sobre a soberania

Para compreender a relação entre soberania estatal e o instituto do refúgio, é necessário, primeiro, analisar o conceito de soberania estatal. Como mencionado na Introdução, a soberania estatal é uma instituição que, enquanto tal, implica um entendimento comum sobre o que significa ser um Estado soberano. Ao se pensar em soberania e ao se afirmar a existência de uma qualidade de soberano do Estado; faz-se referência a uma série de compreensões sobre a localização do Estado no contexto maior em que esse está inserido; alude-se a um conjunto de relações já estabelecidas. A soberania remete a uma entidade política definida territorialmente, que não está sujeita a uma autoridade hierarquicamente superior (a tão mencionada, no campo das Relações Internacionais, situação de anarquia), cujos pares reconheceram sua qualidade de soberana e que possui supremacia sobre um determinado conjunto de pessoas. Este capítulo propõe-se, logo, a estudar a emergência do princípio da soberania estatal, sobre quais bases esse conceito foi forjado e como seu entendimento sofreu (ou não) alterações ao longo dos anos. Isso permitirá compreender os elementos que constituem a ideia de soberania, que, como será discutido no Capítulo 3, modelou a formação da estrutura institucional que veio a ser chamada de refúgio e que molda ainda hoje a aplicação desse instituto. O primeiro tópico trata do surgimento da ideia de soberania, mostrando que, assim como a noção de Estado, essa foi construída na Idade Média, tendo os Tratados de Westfália institucionalizado e impulsionado práticas já reconhecidas e utilizadas no período anterior. A segunda parte do texto busca elucidar as características a partir das quais a soberania se consolidou na esfera internacional por meio do seu reconhecimento como atributo do Estado e como se desenvolveram os entendimentos sobre as implicações do caráter de soberano do Estado. O terceiro tópico é constituído por uma discussão sobre a possível modificação do conceito de soberania, retomando as perspectivas de autores que proveem discussões conceituais a respeito do que a soberania significa e o que engloba.

1.2 O surgimento da ideia de soberania – a Era Medieval

É amplamente conhecida e estudada a fragmentação de autoridade e de poder que caracterizou a Idade Média — talvez seja esse o traço distintivo mais mencionado desse período histórico. Nesse contexto de fragmentação política foi que, gradativamente, emergiram ideias e práticas que culminaram na centralização do poder na forma da entidade política, hoje globalizada, denominada Estado. Foi também ao longo da formação dessa entidade política, em um processo de influência recíproca, que a noção de soberania teve o maior impulso para seu desenvolvimento — de modo que na atualidade é tarefa difícil distinguir Estado e soberania. Tal distinção torna-se ainda mais difícil ao se observar que a soberania estatal se tornou o princípio constitutivo da sociedade internacional²² (JACKSON, 1987) e, principalmente, seu princípio organizador.

Considerando a íntima relação entre soberania e Estado, entende-se que as análises que têm como núcleo o conceito de soberania devem destacar como ponto de partida: 1) o fato de que a soberania é algo que "*can be acquired and lost, claimed or denied, respected or violated, celebrated or condemned, changed or abandoned*"²³ (JACKSON, 1987, p. 522), ou seja, que é uma construção social histórica; 2) a soberania é um qualificador do Estado (JACKSON, 2007). Esses entendimentos são compartilhados por vários autores, como pode ser ilustrado pelas palavras de Harry Hinsley (1986, p. 1), "*sovereignty is not a fact. It is a concept which men in certain circumstances have applied — a quality they have attributed or a claim they have counterposed — to the political power which they or other men were exercising*"²⁴ e pelas de Raquel Kritsch (2002, p. 29): "noções de soberania e Estado moderno não podem e não devem ser utilizadas de modo intercambiável.". O primeiro destaque implica

²² Este trabalho toma como referência o conceito de sociedade internacional definido e enfatizado por vários autores da chamada Escola Inglesa de Relações Internacionais, o qual reflete o aprofundamento do conceito de sistema de Estados, sendo este último fundado na ideia de soberania estatal. Tal conceito abarca a existência de um grupo de Estados, conscientes de certos valores e interesses comuns, os quais formam uma sociedade, no sentido de se considerarem ligados, no seu relacionamento, por um conjunto comum de regras e instituições comuns (BULL, 2002). Todavia, a adoção do conceito é acompanhada de uma ressalva. Entende-se que, em relação a alguns temas, é possível observar o compartilhamento, e a consciência a ele relacionada, de valores e interesses, com a consequente adoção de regras e instituições comuns — isso pode ser observado no que se refere a, por exemplo, soberania estatal e refúgio. Entretanto, isso não significa simetria nas relações entre os atores envolvidos no que concerne a tais temas, nem que o caráter comum de certos interesses e valores implique importância equivalente desses para cada um dos atores e observância similar de tais princípios. Em muitos casos, é possível se observar um processo histórico que impôs valores e interesses a determinados atores — é o que aconteceu, por exemplo, em relação à expansão a forma de entidade política denominada Estado, e sua característica central adquirida, a soberania. O tema da sociedade internacional será discutido no Capítulo 2.

²³ Tradução livre: "pode ser adquirida ou perdida, reivindicada ou negada, respeitada ou violada, celebrada ou condenada, alterada ou abandonada".

²⁴ Tradução livre: "a soberania não é um fato. É um conceito que os homens têm aplicado em certas circunstâncias — uma qualidade que atribuíram ou uma reivindicação a que se contrapuseram — ao poder político que eles ou outros estavam exercendo".

a necessidade de se apreender o processo histórico que levou à configuração da soberania estatal, a qual, ainda que tenha sofrido modificações ao longo dos séculos, não abandonou a carga histórica que lhe deu origem. O segundo sublinha que a soberania não é uma característica intrínseca ao Estado, o que gera consequências para a forma como os Estados lidarão com a sua qualidade de soberanos. Tendo essas observações em consideração, passamos a uma análise sobre os desenvolvimentos históricos que levaram à emergência da soberania como característica do Estado enquanto este se tornava a entidade política predominante na Europa — e que depois viria a se expandir por quase toda a superfície do globo.

Para Jackson (2007), a soberania é uma das ideias constitutivas do mundo pós-medieval, a qual expressa uma configuração distinta da política e do direito que separou a Era Moderna da anterior. Embora a adoção da soberania tenha significado um desenvolvimento político-histórico inovador, tendo ela se transformado na característica definidora da relação política tanto no âmbito interno das entidades políticas quanto entre elas, é importante não negligenciar o fato de que foi no seio do mundo medieval que a ideia de soberania foi gestada e se desenvolveu para, posteriormente, discriminar um novo momento histórico²⁵.

A Era Medieval, no que concerne à organização política da população, caracterizava-se pela existência dos *regna*, compreendidos como as nações ou os Estados daquele período, porém não no sentido consolidado a partir da Modernidade, exatamente por não serem soberanos. Jackson (2007) esclarece: não eram organizações independentes e não eram províncias de um Estado imperial — era uma configuração intermediária. O modo de organização desse período foi marcado por senhorios sobrepostos e em constante mudança, os quais envolviam direito de propriedade sobre um território, mas não supremacia e independência; os reis eram autoridades intermediárias; muitos *regna* consistiam de populações heterogêneas e territórios não contíguos; os laços eram pessoais, não territoriais, e, frequentemente, ultrapassavam fronteiras geográficas (a Europa Medieval era uma comunidade de crentes cristãos); era incomum que um *regnum* fosse concentrado e consolidado em um determinado lugar (JACKSON, 2007).

Raquel Kristch (2002), tendo por objetivo identificar os processos de transformação que constituíram o fundamento do Estado moderno e de seus principais atributos (entre os quais a soberania), enfatiza a característica da continuidade como central para a compreensão dessa construção teórica e política que culminaria na noção de soberania estatal. A autora

²⁵ O próprio autor nota que a soberania foi utilizada pelos reis medievais contra papas e imperadores (JACKSON, 2007), ou seja, reconhece – indiretamente – que ela tem uma relação essencial com a Idade Média.

lembra que os poderes de legislar, de mudar a lei, de resolver como última instância e de controlar o uso da violência representam o que os autores modernos denominaram de *soberania* (KRITSCH, 2002). A partir dessa definição, é possível identificar, durante a Idade Média — período em que se deu a gestação das bases para o estabelecimento e a compreensão do Estado soberano —, a utilização de vários termos compatíveis com a configuração política que se cristalizaria posteriormente. Logo, os atributos supremos do poder são indicáveis por muitas palavras diferentes utilizadas para designar *soberania*, como *plenitudo potestatis*; a autoridade suprema e a recusa de qualquer ingerência exterior no nível de uma potência reconhecida como legítima foram expressas pela palavra *auctoritas*; e em relação à potência pública, empregava-se o termo *potestas* (KRITSCH, 2002).

A primeira obra conhecida em que aparece a palavra *soberano* data de cerca de 1283, é de autoria de Filipe Beaumanoir e, em seu texto, já se revelavam todas as propriedades mais significantes do poder soberano como concebido nas teorias modernas de Estado (KRITSCH, 2002):

[...] o domínio definido (“seu reino”), o poder legislativo amplo (“estabelecer tudo que lhe aprouver para o proveito comum”), o caráter vinculante das normas (“o que ele estabelece deve ser seguido”), o uso da força como parte da função (“a guarda geral de todo o reino”), a supremacia da autoridade (“soberano acima de todos”) e, o que é especialmente significativo, a ideia de uma legitimidade independente de qualquer outro poder (“tem, de *seu* direito”) (KRISCH, 2002, p. 45).

A autora pondera que, na obra de Beaumanoir, a utilização do termo *souverain* para designar níveis de autoridade, no entanto, não se tratava, ainda, de uma designação exclusiva da autoridade pública, como viria a ocorrer posteriormente, mas de uma jurisdição exercida nos moldes feudais e amparada pelo direito canônico e pelo direito costumeiro. É possível sustentar, pois, que, durante a Idade Média, a construção da ideia de soberania ocorreu em dois momentos: no primeiro, a grande questão era a distribuição das jurisdições em um sentido restrito — referia-se, principalmente a quem fazia cumprir as leis, o que envolvia a questão do domínio territorial, assim como a divisão da autoridade entre as esferas temporal e espiritual; no segundo momento, despontaria o problema do poder legislativo — a jurisdição, então, passaria a incluir o direito de criar, de mudar e de revogar normas (KRITSCH, 2002). Kritsch (2002) nota que a lei como expressão de uma vontade soberana, fonte única da validade da norma civil, apenas se consolidaria de modo lento, por meio de um percurso entre dois extremos: em um deles, a lei natural sobrepunha-se integralmente ao príncipe; no outro, a vontade soberana era fonte criadora, transformadora e revogadora da lei.

O fenômeno feudal, que se fortaleceu na Europa a partir do século VIII (embora seus elementos constituintes fossem bastante mais antigos), caracterizava-se por uma forma de organização simultaneamente política, econômica e social, a qual se fundava, entre outros elementos, na divisão do poder supremo e no vínculo pessoal e hierárquico das pessoas (KRITSCH, 2002). Com a restauração do império, no século IX, realizada por Carlos Magno, os princípios teocráticos, fundamentos do poder real, ganharam novo impulso. Em uma tentativa de moralizar o reino e, em seu interior, a Igreja Católica — naquele momento em completa desordem —, imperadores e reis apoiaram e promoveram a reforma eclesial. A profundidade das reformas implementadas dotaria o foro eclesiástico de independência suficiente para reivindicar uma visão do mundo de base hierocrática. A igreja provia um senso de universalidade e de participação coletiva a toda cristandade latina (WATSON, 2004). Assim, os anos 800 foram marcados pela intensa relação entre Império e Igreja, fundamentada na ideia de que o poder supremo era inseparável do cumprimento de uma missão religiosa (KRITSCH, 2002).

Nesse contexto, ainda que as leis seculares pudessem existir, eram marcadas por um caráter subsidiário, ou seja, eram condicionadas à inexistência de disposição canônica específica sobre a questão e não poderiam contradizer os princípios do direito eclesiástico (KRITSCH, 2002). No entanto, essa disposição de autoridade não se manteria por toda a Idade Média: a organização hierocrática, tendo atingido seu ápice nos séculos X e XI, começou a ser questionada devido a abusos e intromissões do sumo pontífice em questões políticas pouco sagradas (KRITSCH, 2002).

A partir de meados do século XI ao fim do XII, sobressaíram-se os conflitos entre as duas forças, até aquele momento declaradas complementares: *regnum* e *sacerdotium* (KRITSCH, 2002). A disputa referia-se à determinação do locus de autoridade de cada uma das forças, entre os poderes espirituais e seculares²⁶. Tal conflito propagou-se por todo período restante da Idade Média, havendo momentos nos quais a distinção entre os dois poderes se fazia mais clara e outros nos quais se tornava menos perceptível. O papa e o imperador eram aqueles que checavam a autoridade um do outro e, mesmo não sendo soberanos, evitavam que os reis o fossem (PHILPOTT, 2001). No século XII, consolidou-se a tendência ao fortalecimento do poder do papa, o qual reivindicava a supremacia e o controle sobre as duas espadas (a temporal e a espiritual). Nessa tentativa de se impor ao *regnum*, que

²⁶ Teria sido Gregório VII o pontífice responsável por estabelecer a tensão entre o espiritual e o temporal, tendo convocado as populações cristãs a resistir ao imperador e à sua autoridade pretensamente universal (RUST, 2013).

tinha no imperador sua figura máxima, o *sacerdotium* estabeleceu alianças com diversos reis e poderosos locais, fortalecendo-os indiretamente.

Conquanto tenha havido essa forte afirmação da autoridade universal papal a partir do século XI, a defesa de um poder frente ao outro continuou a existir — tanto no âmbito do conflito imediato quanto no da reflexão abstrata (KRITSCH, 2002). Nessa segunda esfera pode verificar-se o enfrentamento entre escritores papalistas e imperialistas. Os dois lados passaram a argumentar que só poderia haver um governante na comunidade. Porém, para Hinsley (1986), os defensores do imperador não eram mais capazes que os do papado de colocar tal reivindicação em termos de soberania — pois sua argumentação estruturava-se sobre a equivalência do direito do imperador com o direito divino. Além de não conseguirem se desvincular do passado teocrático, os imperialistas não conseguiram prover, na luta contra a autoridade universal teocrática, uma alternativa satisfatória para os argumentos teocráticos.

Nesse contexto, a lei escrita tornou-se o ponto de equilíbrio para as divergências sociais incitadas pelo clero em sua busca por autonomia (RUST, 2013). Essa busca pela suprema autoridade, ocorrendo por meio da definição, em bases legais, da figura e da função do papa, estabeleceu os preceitos jurídicos e políticos que solidificaram a ideia de soberania (KRITSCH, 2002). Para Kraitsch, a noção de soberania não dependeu da separação entre as esferas secular e religiosa, tendo aparecido "[...] como um conceito em transformação desde pelo menos a difusão ideológica e prática do cristianismo na Europa, a partir do século X" (KRITSCH, 2002, p. 29-30). Naquele momento, tal fenômeno — posteriormente denominado soberania — indicava mais imputar a função de *comissário de Deus* a um ou outro agente (KRITSCH, 2002). Apenas posteriormente — com a recuperação do direito romano e dos escritos antigos e pelas transformações ocorridas no Ocidente latino, sobretudo nos séculos XII e XIII —, se tornou possível pensar a capacidade de criar e impor a lei (em nome de um legislador divino ou humano) como um atributo do conceito que seria resumido na ideia de soberania (KRITSCH, 2002). Tem-se, dessa forma, uma gênese lenta do conceito de soberania, que resultou de um processo de mudança política e jurídica, do qual emergiu uma nova disposição do poder e das lealdades na Europa e do qual resultou um discurso jurídico e político adequado aos novos conflitos e à nova realidade (KRITSCH, 2002). Portanto, é possível resumir que a questão da soberania é elaborada em meio aos confrontos políticos entre: 1) império e papado; 2) império e poderes estatais nascentes; 3) papado e poderes estatais; 4) poderes estatais e nobreza (KRITSCH, 2002). Tudo isso em um evidente contexto

de mudanças econômicas e sociais — que influenciaram e foram influenciadas por essa disputa de localização da autoridade política última nas sociedades europeias.

Hinsley (1986), embora também trace uma análise histórica para a formulação do conceito de soberania, afirma que a emergência de formas de Estado, ainda que primitivas, é uma condição necessária da noção de soberania, ou seja, da ideia de que há uma autoridade final e absoluta na comunidade. Argumenta, pois, a inexistência de qualquer soberania nos, por ele denominados, estágios primitivos das sociedades políticas: "*In a word, the origin and the history of the concept of sovereignty are closely linked with the nature, the origin and the history of the state.*"²⁷ (HINSLEY, 1986, p. 2).

No que concerne à organização da autoridade na Idade Média, Hinsley (1986), assim como Kritsch (2002), nota, a partir do século XI, o avanço firme do argumento teocrático de existência de uma comunidade cristã na qual não havia distinção entre as esferas espiritual e temporal e que necessitava, apenas, de uma lei e de um governo. Para Hinsley, o resultado desse avanço, todavia, não foi a substituição da soberania do imperador pela soberania do papa, mas uma estrutura de ideias na qual a noção de soberania era irrelevante, pois faltavam os atributos, em termos de poder e aceitação, que tornariam real e relevante tal noção (HINSLEY, 1986). Ainda mais importante é o fato de que não foi em referência à reivindicação de soberania que os imperialistas se defendiam contra a expansão e aplicação da teoria papal após a metade do século XI, mas recorrendo à doutrina das duas espadas (deus delegou seu poder ao papa em uma esfera e ao imperador em outra) — o que para o autor era "*a theory of rule but not a theory of rule involving the idea of sovereignty*"²⁸ (HINSLEY, 1986, p. 58).

Nas comunidades, os reis representavam o poder real. Isso, todavia, não significa que a afirmação de autoridade dos reis não estava imbricada na disputa de autoridade, no âmbito macro, entre papa e imperador. De fato, enquanto a Igreja era fraca e o papado subdesenvolvido, era política papal apoiar os reis contra as tendências de resistência das comunidades. Porém, à medida que seu poder aumentou, com o movimento da reforma religiosa contra as limitações seculares e com a tentativa do papado de escapar do controle laico, a *Ecclesia* aliou-se com os defensores, nas comunidades, do direito secular de resistência — contrários à centralização monárquica — o que gerou, como resultado, a transformação do direito primitivo de autodefesa em um dever positivo de desobediência

²⁷ Tradução livre: "Em uma palavra, a origem e história do conceito de soberania estão intimamente ligados à natureza, origem e história do Estado."

²⁸ Tradução livre: "uma teoria da regulação, mas não uma teoria da regulação que envolva a ideia de soberania."

definido pela lei canônica (HINSLEY, 1986). Com esse fortalecimento da Igreja, a partir do século XI, tanto para essa instituição quanto para o imperador teocrático, a única função do governante era desempenhar comandos divinos. Para a comunidade, sua única função era preservar os direitos existentes (HINSLEY, 1986).

Essa pretensa dessecularização do pensamento foi, segundo Hinsley (1986), resultado da justaposição entre as condições segmentárias dentro dos reinados, a expansão poderosa da cristandade e as diversas circunstâncias que fundamentaram a existência de autoridades clamando autoridade universal dentro da cristandade — essa junção produziu as aspirações teocráticas dos reis. Para o autor, nessa estrutura de pensamento e nas condições que a fundamentavam, não havia espaço para o desenvolvimento de soberania, pois tal conjuntura era compatível com — e trouxe — a existência de uma enorme lacuna entre prática e teoria, entre política e direito.

Se o conceito de soberania não podia se desenvolver nesse contexto, por outro lado, a construção de suas bases não dependeu do abandono do direito divino (HINSLEY, 1986) — ponto de similaridade com a abordagem de Kraitsch (2002). Hinsley (1986) sustenta que apenas foi necessário que o direito natural se tornasse menos abrangente, menos uma questão de direito e mais de ética — essa mudança teria sido alcançada no fim do século XIII. Naquele momento, os homens já possuíam os ingredientes intelectuais para a noção de poder soberano, tinham as ideias básicas necessárias para construir o conceito e um desejo de usá-lo para esse propósito — ainda assim, não o cunharam pelos próximos quase três séculos, devido, principalmente, à persistência de atitudes medievais (HINSLEY, 1986). As condições políticas que sustentavam a estrutura medieval de pensamento desmoronaram lentamente. Mesmo o movimento tendo começado no século XIII, somente conseguiu transformar as novas ideias em um conjunto de pensamento consistente e efetivo no século XVI (HINSLEY, 1986).

Os estudiosos, naquele momento, ao mesmo tempo em que queriam estabelecer a independência da Coroa em relação a autoridades universais, também desejavam determinar a onicompetência da Coroa em relação a outros poderes dentro do reinado. Assim, no âmbito das comunidades, enquanto havia uma afirmação de direitos contra as monarquias — mais fortemente que nunca —, as monarquias estavam afirmando-se dentro dessas mesmas comunidades contra o papa e o imperador (HINSLEY, 1986). Em relação a essa resistência da comunidade, é necessário observar o movimento dúbio de que ela floresceu. Na verdade, não representava uma resistência da comunidade entendida como grupo de indivíduos, mas uma

oposição de determinados estamentos em relação à centralização do poder na figura do rei. Em um polo, juristas e assessores reais, grande parte oriundos da burguesia local emergente, tinham especial interesse na centralização do poder político no monarca — devido a seus interesses econômicos (sobretudo vinculados à produção manufatureira), cuja expansão era obstada pelos interesses da nobreza feudal e do clero (KRISTCH, 2002). Em outro polo, os membros, principalmente da nobreza, tornavam-se inimigos naturais do rei quando este buscava uma centralização em oposição ao costume ou uma política externa que se afastava da longa tradição (HINSLEY, 1986). Nesse contexto, em que as circunstâncias produziam o desejo de maiores poderes pela Coroa e a possibilidade de resistência mais efetiva pela comunidade, é que houve — em determinadas sociedades — um rápido desenvolvimento de procedimentos e ideias constitucionais (HINSLEY, 1986).

Logo, alguns começaram a clamar que o significado da *lex regia* romana era de que a supremacia residia na comunidade, no sentido de que o direito original dos indivíduos foi transferido para o monarca apenas como concessão temporária, a qual, a qualquer momento, o povo poderia revogar — a comunidade era o repositório verdadeiro e permanente do poder, independentemente da forma de governo, possuindo, assim, controle legislativo contínuo sobre os seus atos (HINSLEY, 1986). O embate entre reivindicações contrárias levou a um movimento conjunto: por um lado, os defensores da supremacia do governante sobre os governados ressalvaram suas doutrinas, reconhecendo que o rei não poderia legalmente ultrapassar os limites costumeiros de seu ofício, tendo apenas direitos condicionados pelos deveres; por outro lado, os advogados da supremacia da comunidade, nas pessoas de seus representantes, também limitaram suas reivindicações. O resultado foi uma afirmação mais precisa do direito antigo da comunidade de resistir a um rei ilegal. Porém, para Hinsley (1986), os proponentes dessa doutrina falharam em traçar uma distinção entre a pessoa do rei (que podia ser alvo de resistência) e a Coroa, que estava além do ataque. Ou seja, permaneceu o pensamento de que a autoridade cabia, em comum, à comunidade e ao governante, e o direito natural continuou a ser visto como estando acima do governante e da comunidade.

Os indivíduos buscavam segurança contra a Coroa fundando seus direitos no direito natural, o qual os colocava acima do direito positivo. Já a coroa suplementava sua insistência de que os direitos e poderes adquiridos pelos parlamentos eram privilégios que vinham do direito positivo (concedidos pelo Estado e revogáveis livremente pelo governante) com a argumentação de que os reis eram agentes de deus e não podiam ter seus poderes retirados. Para Hinsley, encontram-se nessas doutrinas desenvolvidas pelos, e em nome dos, monarcas

os germes da ideia de soberania estatal na forma em que emergiria posteriormente. O autor afirma que não se pode duvidar que antes do fim da Idade Média os homens já estavam familiarizados com tais princípios: "[...] *were familiar, for example, with the argument that every act or contract which sacrificed the essential right of the ruler or the state was void, and with the argument that no title could give protection against the claim to submission which flowed from royal or state power.*"²⁹ (HINSLEY, 1986, p. 94-95).

O desenvolvimento histórico demonstrou uma mudança de organização política: o fim da crença na hierarquia de autoridades e a gradual concentração de poder nos governos dos reinados regionais em detrimento, então, das autoridades universais acima do reinado e dos poderes internos abaixo da Coroa (HINSLEY, 1986). O crescimento dos governos regionais começou a distanciar as comunidades do estágio segmentário. O rei, mesmo como vigário de deus, era o protetor do direito da comunidade, com o compromisso de não transgredir tal direito — o direito real não podia alterar o direito do povo sem consentimento popular (HINSLEY, 1986).

É nesse cenário que Hinsley (1986) verifica a elaboração da ideia de soberania. Para o autor, foi no curso de uma luta entre reivindicações irreconciliáveis da comunidade e do governante dentro das sociedades políticas regionais que a noção de soberania foi formulada:

*It was just when the monarchy was beginning to try to transform itself into an absolutist structure founded on hereditary divine right; just when it was basing its theocratic position on a new non-clerical sanctity derived from its function as the mouth-piece of natural law in the community in place of the old sacramental consecration which the universal Church was beginning to withhold from it; just when it was supplementing this new hereditary non-clerical divinity with Roman doctrines which derived its absolute authority from a permanent and irrevocable contract with the people — it was just at this time that it had to embark on its struggles with a community which clung to different doctrines and which was beginning to organize its resistance to monarchy in Parliaments and Estates[...] and then, as the means of solving the deadlock, there took place the formulation by thinking men of a considered statement of sovereignty*³⁰ (HINSLEY, 1986, p. 108-109).

²⁹ Tradução livre: "[...] estavam familiarizados, por exemplo, com o argumento de que todo ato ou contrato que sacrificasse o direito essencial do governante ou do Estado era nulo e com o argumento de que nenhum direito poderia dar proteção contra a reivindicação de submissão, que advinha do poder real ou estatal."

³⁰ Tradução livre: "Foi apenas quando a monarquia estava começando a tentar transformar-se em uma estrutura absolutista fundada no direito divino hereditário; somente quando ela estava baseando sua posição teocrática numa nova santidade não clerical derivada de sua função como porta-voz do direito natural na comunidade no lugar da antiga consagração sacramental da qual a Igreja universal estava começando a se retirar; apenas quando ela estava suplementando essa nova divindade não clerical hereditária com doutrinas romanas que derivavam sua autoridade absoluta de um contrato permanente e irrevogável com o povo – foi somente nesse momento que ela teve que embarcar em suas lutas com a comunidade que se prendia a diferentes doutrinas e que estava começando a organizar sua resistência à monarquia em parlamentos e Estados e, então, como meio de se resolver o impasse, houve a formulação pelos pensadores de uma afirmação de soberania".

Logo, conforme a argumentação de Hinsley (1986), a definição de soberania passa necessariamente por uma relação entre Estado e sociedade marcada por duas características, à primeira vista contraditórias: separação e integração. Ou seja, é necessária a formação de um corpo político constituído pelo governante e pelos governados em que se tenha um governante acima da lei, mas não acima do povo. Soberania, assim, é o conceito que os homens aplicaram ao poder político quando Estado e sociedade, tendo previamente evoluído como estruturas separadas, foram forçadas a se tornarem mutuamente dependentes no ordenamento e governo da comunidade política (HINSLEY, 1986).

Embora Hinsley (1986) e Kritsch (2002) recorram ao processo histórico para entender e analisar como se originou a ideia que culminaria no conceito de soberania estatal, Kritsch (2002) identifica na Idade Média — antes da organização das entidades políticas como Estados — manifestações de soberania; enquanto Hinsley (1986) afirma não ser possível falar em soberania até que a ocorrência desse processo supramencionado de separação e integração de sociedade e Estado — ainda que primitivo. Em relação a tal desacordo, Kritsch explicita sua crítica ao outro autor afirmando que ele vincula a reconstrução da noção de soberania a uma fórmula moderna — o que vai de encontro ao objetivo da autora de "[...] procurar um caminho de reconstrução histórica e teórica que evite perpetuar raciocínios anacrônicos ou ainda a tentação de petrificar a história." (KRITSCH, 2002, p. 29). A crítica de Kritsch (2002) mostra-se bastante pertinente quando se observa a afirmação de Hinsley (1986) de que palavras como *poder*, *regra*, *império*, *país*, *rei* e *governo* — que abarcam ideias ligadas à noção de soberania — foram utilizadas pelos homens na maioria dos períodos históricos, porém, elas são menos precisas, específicas, técnicas e sofisticadas que a ideia de soberania. Sua própria compreensão sugere, assim, a tentativa, exatamente, de analisar o passado apenas a partir do prisma do presente, como se os conceitos utilizados na contemporaneidade — e com o sentido que têm hoje — fossem suficientes para tornar inteligível um desenvolvimento histórico.

Rust (2013), em alusão a Harold Berman (1983), direciona sua análise em sentido similar à de Kritsch (2002), afirmando que as características que marcariam a Modernidade já estavam contidas na política protagonizada pelos papas no século XI: o predomínio da lei escrita na racionalização da interação social, a centralização do poder, a burocratização. Dessa forma, a Idade Média deveria ser reconhecida como berço da política ocidental, por ter representado o período em que a Europa deixou de ser medieval.

Sejam interpretados esses desenvolvimentos como manifestações de soberania (KRITSCH, 2002) ou como fundamentos que originariam a noção de soberania (HINSLEY, 1986), entende-se que estavam colocadas as bases que culminariam no moderno sistema de Estados soberanos. Os princípios gestados, portanto, durante os séculos XIII e XIV, expandir-se-iam (no contexto geográfico da Europa) durante os séculos XV e XVI, em processo intimamente vinculado à formação dos Estados nacionais — com a centralização da autoridade política, a retirada da Igreja das questões políticas seculares e o aparecimento de unidades políticas persistentes no tempo e definidas geograficamente (KRITSCH, 2002).

As questões que emergiram, relacionadas à ideia de soberania, eram, ao mesmo tempo, políticas e jurídicas. Políticas na medida em que englobavam a construção de um sistema de poder (hierocrático ou estatal); jurídicas porque as reivindicações eram apresentadas como legais (KRITSCH, 2002). Portanto, a soberania foi o reflexo da busca de atores políticos e religiosos europeus pela afirmação de sua autoridade suprema no que toca à organização da sociedade. Kritsch (2002) ressalta a importância das produções teóricas para esse desenvolvimento. A autora aponta que os principais juristas e pensadores políticos do período se engajaram em produções as quais se tornaram artefatos que sustentavam as reivindicações dos lados nessa luta política e que foram, gradualmente, estabelecendo os fundamentos para que se forjasse a noção de soberania posteriormente atribuída ao Estado. Desse modo, sua análise aproxima-se daquela de Philpott (2001), o qual sustenta que o sistema de Estados soberanos resultou de uma revolução no campo das ideias ocorrida no seio do mundo medieval — a qual tomou forma na Paz de Westfália. Ao afirmar que Westfália foi a mais importante revolução — e revolução para o autor não significa um evento que em um curto espaço de tempo muda toda a configuração da sociedade internacional — para a soberania até hoje, Philpott (2001) também aproxima-se de Kritsch (2002) por constatar a existência de soberania anterior à consolidação dos Estados soberanos.

É possível, em decorrência da análise até o momento desenvolvida, entender a soberania como um arranjo pós-medieval, como afirma Jackson (2007), desde que se entenda o prefixo *pós* não como algo que sucede, mas como algo que vai além, que constitui algo novo, sem descartar seu elemento de continuidade. Essa interpretação, entretanto, implica a inadequação de se qualificar esse arranjo como *anti-medieval* (termo também utilizado por Jackson para caracterizar a soberania), pois ele foi construído no seio da Era Medieval, em processo lento, e, principalmente, como consequência da organização da autoridade que lhe foi peculiar.

Portanto, os desenvolvimentos explicitados levaram a uma determinada configuração do mundo, isto é,

[...] o movimento ideológico que havia constituído a noção de soberania estava assim consolidado: uma noção de jurisdição — entendida como o governo do justo e do injusto — independente de toda lei divina ou natural, e alicerçada exclusivamente na lei humana e no 'governo dos homens pelos homens', havia sido, mais do que criada, fundamentada (KRITSCH, 2002, p. 492).

Estavam, pois, estabelecidas as bases para várias das dinâmicas que ocorreriam nos séculos seguintes na esfera internacional.

1.3 Soberania estatal – a emergência e o desenvolvimento de um conceito

A ideia de soberania foi forjada por um processo em que se misturavam o interesse na resolução de um conflito imediato e a reflexão abstrata (KRITSCH, 2002). Essa noção nascente sobre a soberania podia ser compreendida em duas diferentes funções: 1) como direito reivindicado e, por conseguinte, objeto de controvérsia jurídica; 2) como atributo de poder, o que se expressava como suprema autoridade interna e como autonomia externa (KRITSCH, 2002). Dessa forma, essa foi uma elaboração que ocorreu paralelamente à emergência e à consolidação do Estado como entidade política proeminente na Europa — influenciando-as e sendo por elas influenciada. Nesse contexto, concebia-se "[...] na figura do Estado o portador de um direito absoluto e incondicional" (KRITSCH, 2002, p. 22), de modo semelhante ao direito de propriedade. "Essa seria, na forma acabada, a mais radical concepção moderna da soberania de cada potência em face das demais" (KRITSCH, 2002, p. 37).

Além das disputas de poder e das reivindicações de direitos, outras circunstâncias corroboraram para a construção desse novo ambiente político de proeminência do Estado que clamava por soberania. A guerra, recurso amplamente utilizado no século XVI, vista como natural, inevitável e, muitas vezes, benéfica, vinha tornando-se cada vez mais custosa e menos decisiva (ANDERSON, 1998)³¹. Isso significa que, com um desejo cada vez menor de se recorrer à guerra, se fazia notável a necessidade de definição clara da jurisdição de cada governante. Outro aspecto importante é que, com a centralização do poder, os governantes

³¹ Dois aspectos que encareceram o embate bélico foram a dificuldade para se recrutar pessoas para lutar e o tempo prolongado dos conflitos, derivado da maior tecnologia empregada nas fortificações, cada vez mais difíceis de serem derrubadas (ANDERSON, 1998).

não apenas tinham que arcar com os custos de exércitos caros e de marinhas crescentes (cada vez mais sob sua responsabilidade), mas com aqueles das burocracias em expansão, uma vez que sua maquinaria administrativa se tornou maior e mais complexa (ANDERSON, 1998) — o que nos leva novamente à observação sobre o decrescente interesse pela guerra e a atração exercida por uma clara definição de jurisdições. Ademais, se a necessidade de dinheiro era crescente, crescentes também se tornaram os esforços dos Estados em formação para controlar o levantamento de recurso — e, com isso, os esforços para passar a coletar taxas de forma mais regular e regulada (ANDERSON, 1998) — o que igualmente demandava clara delimitação de jurisdição. Não se pretende, de modo algum, afirmar com essas observações que repentinamente houve a instauração de uma perfeita ordem na Europa, em que as fronteiras eram amplamente respeitadas e os conflitos desapareceram; apenas que a luta armada — a influência mais importante e constante nas relações entre os Estados europeus entre 1494 e 1618 (ANDERSON, 1998) — foi perdendo espaço e, nesse processo de redefinição de interesses, a definição de jurisdição claramente delimitada representou um componente importante.

Ao se afirmar a emergência de Estados modernos ao fim da Idade Média, alude-se à emergência de comunidades organizadas politicamente em territórios específicos e delimitados, no interior das quais governos ou governantes haviam desenvolvido um controle jurisdicional interno e externo, com determinado grau de independência (KRITSCH, 2002). Como já mencionado, a história da valorização da soberania como característica marcante da organização política da sociedade e a história da centralização da autoridade que originaria o Estado são bastante relacionadas, de modo a ser bastante difícil a análise de qualquer um desses processos históricos sem consideração do outro. Nesse sentido, é fundamental lembrar o papel do *stato* italiano para a configuração do que seria o sistema europeu de Estados.

O Renascimento italiano gerou uma grande concentração de poder na figura do príncipe — mais especificamente dos príncipes, uma vez que a Itália era, então, uma "colcha de retalhos de cidades e principados" (WATSON, 2004, p. 220). É possível observar, durante esse período, a consolidação do poder interno e a tentativa de sua expansão — como foi descrito por Maquiavel ao descrever César Borgia em *O Príncipe*. Para isso, o recurso às forças armadas e à diplomacia era amplamente utilizado, assim como a tentativa de manutenção de um equilíbrio de poder (WATSON, 2004) — todos aspectos sobre os quais seria erigido o sistema europeu de Estados. A partir do *stato* renascentista se desenvolveram novas relações entre os príncipes, os quais estavam intimamente envolvidos, embora cada um

buscasse afirmar sua soberania, tanto internamente — sobre seus súditos — quanto no plano externo, em relação à cristandade (WATSON, 2004).

Nesse sentido,

[...] a contribuição da Itália do Renascimento foi desenvolver novas técnicas de aquisição e consolidação de poder real, dentro de uma área territorial e estendendo-se para além dela. O poder nu que um governante italiano controlava era chamado um *stato*. A palavra então significava um estado ou uma situação, no sentido em que usamos o termo *status quo*. Depois de várias transformações tornou-se nossa palavra "Estado", no sentido de uma autoridade governamental ou da forma política de uma nação (WATSON, 2004, p. 223).

Um *stato* característico do Renascimento apenas poderia ser estabelecido a partir da vontade absolutamente independente de um único governante, e esse modelo disseminou-se pela Europa, na medida em que os reis foram constatando o significado do *stato* e do poder muito maior que os governantes italianos podiam concentrar em suas próprias mãos dentro do território que controlavam (WATSON, 2004). Assim,

os governantes que controlavam os destinos políticos da cristandade ocidental começaram a pensar nela como dividida verticalmente em *Statos* territoriais, cada um capaz de fazer o que quisesse, na dependência das pressões que outros *Statos* pudessem exercer. Por maior que fosse a coesão na Europa em muitos outros campos, a rápida disseminação das ideias italianas junto a outros governantes marca uma divisão significativa na evolução do sistema europeu de Estados (WATSON, 2004, p. 233).

Como explicitado no tópico anterior, a ideia de soberania, primeiramente, dizia respeito à atribuição de função de "comissário de deus" a um determinado agente (KRITSCH, 2002). Posteriormente, tornou-se possível pensar a capacidade de criar e impor leis como um atributo desse conceito (KRITSCH, 2002) — não que isso necessariamente implicasse uma completa desvinculação em relação ao divino. Em sequência desse desenvolvimento, relacionado à lei, é que a noção de soberania pôde ser diretamente associada ao nascente Estado moderno: "[...] foi a partir daí que o poder de criação e imposição da lei por um legislador passou a transformar-se mais e mais num atributo de uma formação de poder territorial específica, definida em termos cada vez mais leigos [...]." (KRITSCH, 2002, p. 31). Segundo Kritsch, quando

essa "união" conceitual e prática passa a ter lugar, a história desses dois conceitos se entrelaça de tal modo que se torna difícil de percebê-los como duas entidades teórica e historicamente distintas, como dois movimentos

temporais diferenciados que — numa quase fusão — se encontram por um certo período e em determinado lugar na história (KRITSCH, 2002, p. 31).

O que se pode observar é que houve a emergência e a difusão de ideias relacionadas a uma nova configuração e localização da autoridade, que transformariam o mundo medieval em um sistema internacional moderno. Tais ideias tomaram forma, de modo mais claro, nos Tratados de Westfália³² (PHILPOTT, 2001). É importante relembrar que houve todo um processo, lento, que culminaria no sistema (e, posteriormente, na sociedade) de Estados europeus. Logo, a compreensão de Westfália como um *turning point* resulta de uma análise *ex post facto* (JACKSON, 2007), que possibilita identificar aspectos que, naquele momento, podiam não parecer tão evidentes para os atores envolvidos. De fato, o texto dos Tratados não incluem muitas evidências de que aquele teria sido um ponto de inflexão que marcaria o fim da Idade Média e o início do mundo moderno de soberania estatal (JACKSON, 2007); entretanto, uma análise apenas do texto não se mostra como suficiente para descartar a importância crucial desse momento para o sistema de Estados soberanos. Nesse sentido, afirma Philpott (2001), é necessário considerar, além do texto, as intenções e as práticas relacionadas a Westfália, chegando-se, então, à conclusão de ter sido Westfália um marco para as relações internacionais modernas, fundadas no Estado soberano — não como um momento literal de mudança, mas como o símbolo de uma transformação política fundamental da Europa, de um mundo teológico-político transnacional para um mundo secular moderno baseado em um sistema de Estados soberanos (JACKSON, 2007).

Philpott (2001), assim como Jackson (2007), ressalva que, à primeira vista, os Tratados não parecem ter qualquer tipo de princípio geral fundamental. Não se menciona, ao longo do texto, a soberania ou um sistema de Estados soberanos. Entretanto, algumas características fundamentais para a soberania e o Estado soberano podem ser destacadas. Os encontros de Westfália foram as primeiras grandes conferências políticas dos poderes europeus — os quais se declaravam entidades políticas territoriais independentes; e tal condição, na verdade, representava o ponto de partida para todo o arranjo desenhado naquele momento. Os acordos tinham pretensão continental: foram feitos com objetivo de prover uma carta fundamental e abrangente para toda a Europa (WATSON, 2004), tentando remodelar a ordem política do continente de modo a evitar outra guerra desastrosa (JACKSON, 2007). Por

³² A expressão "Tratados de Westfália" referem-se a dois acordos que foram assinados em 1648. O Tratado de Osnabrück foi assinado entre, de um lado, a Rainha Protestante da Suécia e seus aliados e, do outro, o Imperador Sagrado Romano Habsburgo e os Príncipes Alemães. Já o Tratado de Münster, foi firmado, de um lado, entre o Rei Católico da França e seus aliados e, do outro, pelo Imperador e seus Príncipes (BEAULAC, 2004).

fim, durante as negociações, eram a tônica fundamental dos participantes os princípios de autonomia e igualdade dos Estados, assim como o princípio de um equilíbrio europeu, uma balança de poder que implicava ação autônoma de Estados europeus independentes (PHILPOTT, 2001).

A ordem westfaliana, negociada por governantes soberanos, legitimou a comunidade de Estados independentes na Europa, marcando o triunfo do *stato* no controle de suas questões internas, o qual era independente externamente (WATSON, 2004). Foram explicitados, naquele momento, diversas regras e princípios políticos do novo sistema de Estados e foi evidenciado o consentimento geral em relação a eles (WATSON, 2004). De fato, muitas cidades e governantes tinham, há bastante tempo, adquirido graus distintos de liberdade e de ação e mantinham relações e alianças com outros Estados europeus. Os Acordos de Westfália legitimaram e padronizaram a prática.

Em referência a seu conceito de constituição internacional³³, e caracterizando Westfália como um momento de constituição de sociedade internacional, Philpott (2001) lembra que as constituições internacionais não são apenas questões de legitimidade, mas também de prática. Assim, é possível identificar a importância de Westfália, também, em relação às mudanças comportamentais discerníveis subsequentes aos acordos. Na sequência de Westfália, os Estados eram a forma central de autoridade constitucional na Europa, sem autoridades rivais. Os Estados aprofundaram a legitimidade desse arranjo rearticulando-a nos tratados e leis seguintes, deslocando a autoridade efetiva de entidades políticas alternativas e — posteriormente — replicando-se por todo o globo (PHILPOTT, 2001).

Foi, pois, na prática política imediatamente subsequente a Westfália, que a soberania emergiu de forma mais saliente (PHILPOTT, 2001)³⁴. Foi após esse marco — e por isso considerá-lo como marco — que a Europa Ocidental passou a entender-se como um mundo de Estados soberanos, os quais, embora desiguais no que concerne a população, território, poder militar e bem-estar econômico, eram iguais em termos de direito internacional e diplomacia (JACKSON, 2007). Assim, texto, contexto e prática combinaram-se de modo que

³³ Uma constituição de sociedade internacional é um conjunto de normas, mutuamente acordadas pelas entidades políticas que são membros da sociedade, as quais definem os titulares da autoridade e suas prerrogativas, especificamente em resposta a três questões: Quem são as entidades políticas legítimas? Quais são as regras para se tornar uma dessas entidades políticas? E quais são as prerrogativas básicas dessas entidades? Constituições de sociedade internacional são legítimas – ou seja, são sancionadas por acordos autênticos – e praticadas, geralmente respeitadas por todas as entidades políticas que são regularmente poderosas o suficiente para violá-las (PHILPOTT, 2001).

³⁴ Embora o tratado de Augsburg, 1555, tenha prescrito a soberania sobre questões religiosas, nem católicos nem protestantes colocaram, de fato, seus termos em prática e continuaram a invadir a privacidade religiosa do outro. Somente após 1648, a soberania do príncipe sobre a prática religiosa foi aceita, respeitada e praticada (PHILPOTT, 2001).

Westfália representasse a origem de um sistema europeu de Estados (PHILPOTT, 2001). Os Estados tornaram-se virtualmente desinibidos em sua autoridade sobre matérias internas — ainda que permanecessem algumas prerrogativas imperiais (PHILPOTT, 2001).

Desse modo, Westfália resultou de práticas existentes, de defesas teóricas sobre a soberania estatal e, ao mesmo tempo, moldou desenvolvimentos posteriores; não sendo, portanto, um momento mágico a partir do qual a Idade Média simplesmente deixou de existir e o cenário passou a ser configurado apenas pelas características da Modernidade. Conquanto, como sustentado, esse momento tenha marcado a institucionalização de princípios caracterizadores da Era Moderna, ele 1) foi fruto de um longo processo histórico — de emergência da ideia de soberania e de centralização da autoridade política em termos territoriais — e 2) foi sucedido por um período em que características denominadas medievais ainda coexistiram, durante algum tempo, com as qualidades do *moderno*. Fundamental em relação a esse segundo ponto é o fato de que a cultura cristã ainda era requerida para participação nessa sociedade em formação. As entidades políticas envolvidas no arranjo de Westfália ainda se enxergavam como a Cristandade, e isso seria abandonado apenas bastante tempo depois³⁵.

Um mundo anárquico de Estados soberanos emergiu. A Europa, então, passou a ser composta por Estados coexistentes que conduziam seus negócios políticos mútuos por meio da diplomacia e por referência ao direito internacional³⁶ (JACKSON, 2007). O novo sistema de poder estatal teve como contrapartida o estabelecimento de uma nova ordem jurídica, a qual redefinia vínculos de comando e obediência, constituía unidades políticas como áreas de jurisdição exclusiva e estabelecia relações de igualdade (forte ou fraca, ninguém se reconhecia como subordinado a outrem) (KRITSCH, 2002). Logo, o sistema constituía-se com base em determinadas pretensões jurídicas dos detentores do poder territorial, as quais excluía toda interferência nos assuntos do reino (KRITSCH, 2002).

No século XVII, a instituição³⁷ da soberania estatal tornou-se amplamente reconhecida como fundamento da política doméstica e da internacional (JACKSON, 2007). O governante era soberano, não devendo fidelidade a ninguém, e todos os seus súditos lhe deviam lealdade

³⁵ O Império Otomano, por exemplo, apenas foi incorporado ao sistema de Estados europeus após a Guerra da Crimeia, em 1856 – oficialmente, pois, Watson (2004) afirma que isso, naquele momento, não se reverteu em prática.

³⁶ O que não significa que a guerra deixou de existir. Mas era cada vez mais relacionada à falha da diplomacia em solucionar conflitos e passaram a ser declaradas por Estados, não mais pelo papa (JACKSON, 2007).

³⁷ É verificada a existência de uma instituição quando há um conjunto persistente e conectado de regras, formais e informais, que prescrevem papéis comportamentais, constroem atividade e moldam expectativas (KEOHANE, 1993).

pessoal e obediência (WATSON, 2004). Nesse contexto surge, ainda, uma nova instituição: "O século XVII concebeu um novo conceito de *direito internacional*, como um conjunto de regras concebidas por e para príncipes soberanos para regular seus negócios uns com os outros" (WATSON, 2004, p. 266). Logo, a comunidade europeia do século XVIII era um clube de soberanos, em que o direito internacional era o livro de regras referente a esses Estados membros independentes e juridicamente iguais (WATSON, 2004). Adicionalmente, os desenvolvimentos históricos acrescentaram um novo componente a esse cenário: com a assinatura do Tratado de Utrecht, o direito hereditário e o apoio das autoridades locais deixaram de ser suficientes para assegurar soberania sobre um território, passando a ser requerida a legitimação da sociedade internacional de soberanos (WATSON, 2004).

Jackson (2007) declara que, em termos simples, a soberania é uma ideia de que os Estados podem utilizar para construir quase tudo, desde que sigam as regras. Nesse sentido, o autor aproxima-se da abordagem de Hinsley (1986), o qual afirma que a soberania não é um fato, mas um conceito que os homens têm aplicado — uma qualidade que atribuíram ou uma reivindicação que contrapuseram — ao poder político exercido. Para Hinsley (1986, p. 1), autoridade e poder são fatos tão antigos e onipresentes como a própria sociedade, mas eles nem sempre gozaram o apoio, nem sofreram os constrangimentos, que a soberania busca construir para eles.

Jackson (2007) explica que no momento imediatamente posterior à composição da ideia de soberania vinculada ao Estado, a qualidade de soberano era atribuída ao rei — governante último do Estado — e, sobretudo, com uma justificativa religiosa: reis eram soberanos na terra porque deus assim os fez. Tornando-se cada vez mais claros os limites entre as questões sagradas e as seculares, foi necessário encontrar outras razões para a autoridade soberana de governos seculares. Assim, à medida que os reis e seus descendentes puderam afirmar que sua reivindicação de suprema autoridade era válida em si mesma, sem referência a deus, a soberania começou a revelar-se como uma forma puramente secular de autoridade, a qual residia nos direitos exclusivos, prescritivos³⁸, da dinastia para governar (JACKSON, 2007). Philpott (2001) ressalta que as dinastias definiam os titulares da soberania dentro dos Estados, mas não comprometiam o princípio da soberania — pois, ainda que existissem laços dinásticos, nenhum monarca, devido a tal filiação, exercia autoridade legal constitucional dentro das questões de outro. A compreensão sobre a soberania não permaneceu, contudo, atrelada à dinastia. Embora o caráter soberano atribuído ao Estado

³⁸ Prescrição é definida por Jackson como a reivindicação, o direito ou a autorização fundamentada no longo uso ou usufruto (JACKSON, 2007).

tenha "chegado para ficar", a configuração dessa autoridade no interior do Estado sofreu alterações. Nesse sentido, houve uma evolução que passou pela soberania imperial até chegar à soberania popular (JACKSON, 2007).

Quando os europeus começaram a penetrar, de forma sistemática, continentes e oceanos não europeus, a soberania estava convenientemente disponível como uma instituição que fundamentaria a tomada legal do território estrangeiro (JACKSON, 2007). Por meio do imperialismo europeu, a soberania não apenas se tornou uma instituição global, mas também foi reforçada em seus fundamentos: os imperialistas europeus preferiam um domínio legal do território à incerteza de mantê-lo à força por meio da competição com outros. Estavam, pois, inclinados a reconhecer os impérios dos outros europeus, enquanto não reconheciam a maioria das autoridades políticas não europeias (JACKSON, 2007) — que não eram organizadas segundo seu imperativo de organização política em Estados soberanos. Logo, o colonialismo, além de ter sido um fenômeno socioeconômico, foi um regime internacional fundado na soberania (JACKSON, 1987). A determinação da soberania no mundo era, então, derivada de um conceito ocidental e especificamente liberal de Estado civil, que postulava certos critérios antes que a personalidade internacional pudesse ser reconhecida, os quais incluíam o (que era considerado pelos europeus como) padrão de civilização, assim como um governo efetivo (JACKSON, 2007).

Mesmo quando uma soberania imperial não era exercida pelos europeus — uma autoridade suprema e exclusiva sobre um território estrangeiro e sua população (JACKSON, 2007) —, entendia-se que as autoridades não europeias não tinham reivindicações válidas de soberania e estas eram, pois, submetidas a tratados desiguais e outras medidas discriminatórias (JACKSON, 2007). Naquele momento, sob o manto da soberania, replicava-se o ímpeto de dominação europeia sobre povos de diferente civilização (como havia ocorrido na Idade Média em relação à expansão do cristianismo). Como explica Clapham (1999),

though European colonialism, notably in the Americas, had existed for a century and a half before Westphalia, that treaty codified the principle that territories belonged to states, and that only states, thus, had an unquestioned right to possess territories. Given that 'states' encompassed only those entities which were admitted by tacit consent to the international state system, and that these in turn were overwhelmingly European, Westphalian sovereignty provided the formula under which territories which did not 'count' as states according to the criteria adopted by the European state system could be freely appropriated [...] by those which did count³⁹ (CLAPHAM, 1999, p. 522).

³⁹ Tradução livre: Embora o colonialismo europeu, notavelmente nas Américas, tenha existido por um século e meio antes de Westfália, esse tratado codificou o princípio de que os territórios pertenciam aos Estados, e que

Logo, se no âmbito europeu Westfália havia representado a doutrina das jurisdições exclusivas, da não intervenção, da igualdade; no resto do mundo, Westfália reforçou a doutrina da superioridade cristã, a desigualdade moral das pessoas, o direito de intervenção, o direito de conquista e o direito de colonização (JACKSON, 2007). Foi, igualmente, uma forma de se diferenciar o "nós" do "outro" — distinção fundamental explicitada e reforçada pela ideia de soberania.

Em meio ao usufruto dos benefícios que a soberania imperial lhes provia, os Estados europeus testemunharam, como resultado dos desenvolvimentos históricos, a perda de legitimidade da negação de soberania a outros territórios. Nesse contexto foi importante o sucesso intelectual do pensamento liberal, que sustentava haver algo inerentemente errado sobre um governo que reivindica territórios estrangeiros e populações sem seu consentimento livre (JACKSON, 2007). Gradualmente, a sociedade de Estados soberanos passava a ser entendida como uma associação na qual o pertencimento não poderia ser negado por causa de religião, civilização, cultura, raça ou desenvolvimento, o que pressupunha um direito intrínseco e *a priori* à soberania, entendida como direito de autodeterminação nacional e autogoverno (JACKSON, 2007). É evidente que essa interpretação em termos de "perda de legitimidade" é formulada a partir do ponto de vista daqueles que conduziram o processo de colonização. Do lado daqueles que viram seus territórios serem tomados reivindicados sob o rótulo da "soberania para os Estados europeus", o processo acumulado de lutas possibilitou a finalização desse exercício de "soberania imperial". Desse modo, a soberania, que tinha legitimado, durante séculos, a sujeição do outro (a chamada soberania imperial — apenas determinados países, europeus, eram soberanos e, pois, podiam exercer tal autoridade sobre um território), tornou-se não apenas ilegítima como também ilegal (JACKSON, 2007). O direito, que havia sido utilizado para legitimar e legalizar o imperialismo europeu, foi retomado e abraçado pelos povos dos territórios colonizados, e assim se afirmou a ideia de soberania popular — a noção de que a autoridade final reside na vontade política ou no consentimento da população de um Estado independente (JACKSON, 2007).

Ainda tendo sido vítimas da soberania, os Estados pós-coloniais emergiram como grandes defensores da soberania westfaliana na ordem internacional (CLAPHAM, 1999) —

apenas os Estados, então, tinham um direito inquestionável de possuir territórios. Dado que 'Estados' englobavam apenas aquelas entidades que eram admitidas por consentimento tácito ao sistema internacional de Estados, e que esses, por sua vez, eram preponderantemente europeus, a soberania westfaliana provou a fórmula de que os territórios não contavam como Estados de acordo com os critérios adotados pelo sistema europeu de Estados podiam ser livremente apropriados por aqueles que, de fato, contavam.

pois seria essa ordem que lhes garantiria sobrevivência e participação na sociedade internacional.

Apesar de o conceito ser controverso (BEAULAC, 2004), a soberania pode ser caracterizada pelo binômio supremacia-independência: *"When the government of a state is said to be sovereign, it holds supreme authority domestically and independent authority internationally, at one and the same time"*⁴⁰ (JACKSON, 2007, p. 6). Supremacia significa a mais alta e final autoridade a partir da qual a apelação não é possível; independência remete a ser constitucionalmente separada e autogovernada (JACKSON, 2007). Tal caracterização resulta em especificar duas dimensões da soberania estatal: na sua dimensão interna, é soberano aquele que detém a autoridade suprema em seu território. No que concerne à dimensão externa, é soberano aquele que não está constitucionalmente submetido a nenhum outro Estado — implica, pois, independência política e integridade territorial. Em linguagem recorrente na disciplina de Relações Internacionais, essa caracterização da soberania estatal pode ser, ainda, expressa pela díade hierarquia-anarquia: no plano interno, o caráter de soberano significa posição de autoridade última, hierarquicamente superior a qualquer outra; no plano externo, significa exatamente o contrário, a anarquia, a falta de uma autoridade suprema e, portanto, a qualidade de independente.

A ideia de soberania firmou-se centrada no que se denomina soberania territorial, ou seja, os Estados soberanos não existiriam sem o território delimitado, que é o fundamento sobre o qual se apoiam e a esfera espacial dentro da qual exercem sua autoridade (JACKSON, 2007). A soberania tem, pois, seu lócus claramente definido: o Estado, essa entidade política delimitada geograficamente. É, também, relacional: o sistema de Estados definiu a soberania enquanto princípio organizador do sistema, um ente é soberano em relação ao outro. No âmbito interno, também, implica uma situação de relação: autoridade suprema e sociedade.

Kritsch (2002), tratando do aspecto interno, explica que a autoridade soberana teria, em seu território, o monopólio do estabelecimento da lei, de modo que todos os cidadãos devem se sujeitar a tal autoridade; na argumentação de Hinsley (1986), significa o entendimento de que existe uma autoridade final e absoluta na comunidade política. Para Philpott (2001, p. 3), *"virtually all of the earth's land is parceled by lines, invisible lines that we call borders. Within these borders, supreme political authority typically lies in a single*

⁴⁰ Tradução livre: "Quando o governo de um Estado é chamado de soberano, ele tem – ao mesmo tempo –, domesticamente, autoridade suprema e, internacionalmente, autoridade independente."

source [...]. *This is sovereignty*."⁴¹. Tem-se, logo, que uma ideia imbricada no conceito de soberania é a de autoridade, a qual pode ser definida como o direito de comandar e, correlativamente, o direito de ser obedecido (WOLFF, 1990 apud PHILPOTT, 2001).

O par interno-externo não representa tipos distintos de soberania, mas complementares (PHILPOTT, 2001). A autoridade suprema em um território evoca soberania no interior de suas fronteiras, porém isso implica (conforme foi estabelecido desde Westfália), simultaneamente, imunidade em relação à interferência externa. Sendo bastante difundida a compreensão de que soberania implica autoridade suprema interna e independência externa, é necessário ressaltar a existência de outra característica de configuração da soberania, relacionada a seu caráter externo: o reconhecimento. A condição de independente do Estado requer reconhecimento pelos seus pares. A prática da entidade política de sua autoridade no âmbito interno e externo requer o reconhecimento dessa autoridade (PHILPOTT, 2001), o que decorre exatamente do caráter relacional, mencionado anteriormente, da soberania, que é consequência do fato de que a soberania foi, originalmente, uma forma de escapar do ditame estrangeiro (JACKSON, 2007). A soberania externa representa um acordo mútuo entre autoridades políticas para reconhecer o poder do outro, de modo que sem esse reconhecimento mútuo a autoridade interna das entidades políticas significaria pouco (PHILPOTT, 2001, p. 13).

A compreensão da soberania como uma instituição e a ideia imbuída de que existem regras compartilhadas pelos autores tornam evidente o fato de que a soberania não é um princípio irrestrito. A própria elaboração da soberania enquanto princípio organizador do sistema de Estados pressupõe um comprometimento internacional dos países em observar tal princípio — ainda que haja violações a ele, elas constituem exatamente violações, transgressões, desrespeitos; isto é, a soberania é o parâmetro. Assim, as relações entre Estados soberanos envolvem atos sociais de reconhecimento e de obrigações mútuas entre os Estados (SORENSEN, 1999).

Para Philpott (2001), determinar a existência de um sistema de Estados soberanos significa sustentar ser o Estado a única forma de entidade política legítima na sociedade internacional e prescrever critérios básicos para que uma entidade seja reconhecida como um Estado soberano. O autor declara sua dúvida quanto à existência, na história, de um sistema puro como esse, todavia, crê que algo similar a esse arranjo tenha emergido com Westfália e

⁴¹ Tradução livre: "virtualmente toda a superfície da terra é repartida por linhas, linhas invisíveis que chamamos de fronteiras. Dentro dessas fronteiras, a autoridade política suprema tipicamente localiza-se em uma única fonte [...]. Isso é soberania."

se espalhado, tornando-se globalmente legitimado e praticado. Westfália representou, assim, a mais significativa revolução na soberania (PHILPOTT, 2001), tendo estabelecido a autoridade constitucional na forma do sistema de Estados soberanos, que prevalece ainda hoje. Segundo Philpott,

*every subsequent constitutional revolution has revised Westphalia, geographically extending the states system, altering the criteria for being recognized as a state, curtailing the state's absolute sovereignty, all making Westphalia a benchmark, a standard, the subject that undergoes change, the thing to be revised*⁴² (PHILPOTT, 2001, p. 33).

Indo ao encontro da abordagem de Philpott (2001), Walker (2006a) assevera que, em sua versão tradicional vinculada ao Estado, a reivindicação por soberania ou autoridade última implica exclusividade territorial e autonomia. A exclusividade concerne ao fato de ser a ordem mundial de Estados uma de jurisdições territoriais distintas e mutuamente exclusivas. A ressalva de Walker (2006a) à forma categórica pela qual alguns autores se referem à soberania é feita pela utilização do termo autonomia (ou independência), por acreditar que uma autoridade derivada não é, por definição, última. Tal abordagem é particularmente importante no que se refere à discussão que se segue: a configuração atual da soberania estatal.

1.4 Soberania – dinâmicas de um conceito

Durante os processos que culminaram nos Acordos de Westfália, e que foram consolidados também por esses documentos, a característica a ser sustentada era a centralização da autoridade, contexto em que se fazia necessária a afirmação da soberania preponderantemente como a autoridade de decisão sobre todas as questões. No século XVIII, a soberania já havia se firmado como instituição organizadora do sistema de Estados e se articulava com outras instituições para ordenar as relações entre essas entidades políticas (WATSON, 2004): o direito internacional (as regras do jogo e os códigos de conduta derivados de uma cultura comum), a legitimidade (normalmente dinástica, mas modificada por tratados); o diálogo diplomático (conduzido pelas embaixadas permanentes); a guerra

⁴² Tradução livre: "Toda revolução constitucional subsequente revisou Westfália, estendendo geograficamente o sistema de Estados, alterando os critérios para que se reconheça como um Estado, restringindo a soberania absoluta do Estado, tudo tornando Westfália um ponto de referência, um padrão, o sujeito que é submetido à mudança, a coisa a ser revisada."

limitada (meio de ajuste de última instância). Watson (2004) lembra que, nesse período, o estabelecimento da balança de poder representava uma restrição ao completo exercício da independência soberana na comunidade europeia de Estados. A própria existência enquanto instituição internacional — que se baseia em regras compartilhadas no âmbito internacional — indica o caráter não irrestrito da soberania: a soberania nunca, de fato, significou a liberdade completa de ação e decisão.

No século XX, como expomos, a soberania foi utilizada como modo de se reivindicar e declarar a autodeterminação dos povos. Assim, a mesma soberania que havia legitimado a colonização serviu como ferramenta para quebrar essa estrutura de poder. Esse princípio chegou ao século XX como um conceito que pode ser resumido na tríade autoridade (interna), independência (externa) e reconhecimento (externo). Dada a vitória do Estado soberano como entidade política proeminente no cenário internacional, outras questões para além da afirmação da própria autoridade estatal emergiram, sobretudo dentro do debate referente ao papel da soberania como princípio organizador do sistema internacional. Frente às mudanças que vêm acontecendo nas últimas três décadas (intensificação da globalização, aceleração do processo de integração europeia, fortalecimento das preocupações relativas às mudanças climáticas) alguns estudiosos têm afirmado que a soberania, na atualidade, passa por processos que revelam sua incapacidade de regulação dos processos — podemos resumir tais argumentos afirmando que a tríade já não reflete as dinâmicas internacionais. Como a soberania tem atuado para moldar as interações entre os atores no âmbito internacional será objeto de análise do Capítulo 2. Interessa-nos, neste subtópico, explorar se — em consequência dessas modificações — o conceito de soberania foi alterado e, no século XXI, abarca diferentes aspectos não representados pela tríade autoridade-independência-reconhecimento. Nesse sentido, destacamos a abordagem de autores que salientam, em sua análise sobre a soberania, elementos que poderiam implicar um alargamento ou uma alteração do conceito.

Tendo por foco a prática da intervenção⁴³, Taylor (1999), para discutir a soberania, menciona algumas das diversas mudanças ocorridas após o fim da Guerra Fria, entre as quais: os desenvolvimentos na forma como as organizações internacionais buscam proteger a paz e a segurança; a evolução de um sistema no qual leis formuladas fora do Estado exigem aquiescência dentro dele (principalmente no que se refere a negócios e comércio); a expansão de um conjunto de envolvimento mútuos através dos quais padrões comuns (como

⁴³ O autor menciona, entre outras, as intervenções: na Somália (1992), no Haiti (1994) e na Iugoslávia (1999).

democratização) foram promovidos; um rudimentar monitoramento global para identificar pontos de crises, vinculado ao desenvolvimento de mecanismos para uma resposta mais rápida; o estabelecimento, pela comunidade internacional, de mecanismos para reabilitação e restauração de Estados que fracassaram. Para o autor, os desenvolvimentos mencionados implicam que uma nova condição de soberania se tornou discernível (em adição àquela tradição de que o território deve ser controlado por um governo): que o Estado esteja bem-fundamentado à luz dos padrões da comunidade internacional.

Taylor (1999) explica que as dinâmicas mencionadas refletiram e promoveram interdependência moral. Logo, ao passo em que a comunidade moral cosmopolita foi sendo fortalecida, a soberania foi enfraquecida como um obstáculo à intervenção. Na verdade, a antiga relação entre intervenção e soberania estaria sendo invertida: a justiça passou, gradualmente, a ser vista como fundamento para a reivindicação de soberania do Estado — deixando de ser apenas a justificativa para a intervenção —, ou seja, a soberania passou a ser vinculada à qualidade de "bem-fundado" do Estado — o que pode ser entendido como ter condições empíricas de estatalidade. Isso significa que quando a intervenção pela comunidade internacional é julgada necessária, uma entidade estatal não pode clamar ser soberana (TAYLOR, 1999). Desse modo, tornou-se recorrente o recurso da comunidade internacional à intervenção.

Portanto, Taylor (1999) argumenta que a soberania, na verdade, é uma licença internacional para operar como um governo independente, a qual é garantida pela coletividade de Estados que forma uma comunidade internacional. Após a Guerra Fria, tendo emergido uma forma mais forte de comunidade internacional, teria havido uma expressão mais utilitária da antiga qualificação da soberania como algo absoluto (TAYLOR, 1999). A reformulação do ato de criação da soberania parece refletir, assim, o papel expandido da comunidade internacional em monitorar circunstâncias internas e resgatar Estados fracassados (TAYLOR, 1999).

Taylor (1999) ressalva que os envolvimento e as intervenções a que se refere foram realizados com objetivo de proteger, consolidar a posição do Estado, não para enfraquecê-lo ou removê-lo. Porém, para o autor, no fim dos anos 1990, a comunidade internacional, trabalhando por meio do sistema das Nações Unidas e outras organizações internacionais, pareceu ter aumentado sua autoridade em comparação ao período da Guerra Fria, surgindo, por conseguinte, um sentimento de que os Estados soberanos são legitimados e sustentados por tal autoridade (à qual eles são *accountable*, em termos gerais). Nesse sentido, o autor

conclui que a soberania define cada vez mais uma unidade de participação e um direito de participar nas instituições e nos arranjos da comunidade internacional, de modo que ter esse direito de participação na administração dos arranjos comuns se tornou uma consideração muito mais importante para a soberania que o direito tradicional, reconhecido ao Estado, de poder tratar de forma exclusiva de questão que lhe seja referente. A soberania, pois, é cada vez mais vista como a atribuição ao Estado da obrigação de ser *accountable* à comunidade internacional (TAYLOR, 1999).

É necessário ressaltar uma importante contribuição de Taylor para a literatura sobre a soberania: deslocar o foco, no que se refere à soberania, do próprio Estado para a comunidade internacional. Isso é bastante relevante na medida em que, embora o reconhecimento internacional seja um elemento constitutivo da soberania — nenhum Estado é soberano em relação a ele mesmo, mas a um conjunto de outros atores, Estados ou indivíduos —, geralmente, quando se debate o "Estado soberano", a tendência é de se privilegiar a unidade estatal mais que a sociedade internacional — discussão a ser retomada no Capítulo 2. No entanto, a abordagem do autor falha exatamente ao destacar como novo um aspecto antigo da soberania: o reconhecimento pelos pares. Lembramos que a descolonização do século XX foi acompanhada pela adoção do modelo estatal soberano pelos territórios que haviam sido colonizados, visando a, principalmente⁴⁴, obter licença para participar desses arranjos comuns. Assim, tal configuração não decorre das alterações identificadas, pelo autor, no contexto pós-Guerra Fria, estando, de fato, na gênese da soberania como instituição internacional.

Clapham (1999), por outro lado, já inicia sua análise apontando que os Estados pós-coloniais (do século XX), quando da sua independência, emergiram como grandes defensores da soberania westfaliana como o princípio organizador da ordem internacional. Naquele momento, foi intensa a afirmação da igualdade soberana dos Estados: não intervenção nas questões internas, respeito pela soberania e pela integridade territorial, direito inalienável de existência independente, resolução pacífica de disputas e condenação inequívoca de atividades subversivas de um Estado contra outro. Nesse sentido, o que se observou no período imediatamente posterior à Segunda Guerra Mundial foi exatamente um fortalecimento desse regime internacional de soberania estatal.

⁴⁴ É evidente que a forma como a colonização foi conduzida levou a uma alteração tão profunda dos modos de produção daqueles espaços e da organização social das comunidades que é difícil imaginar um completo retorno a suas configurações anteriores.

No entanto, essa defesa fervorosa logo foi alterada por um contexto internacional que modificou a relação dos Estados entre si e, conseqüentemente, do Estado com a ideia de soberania estatal: o regime da soberania começou a desmoronar, quando os aumentos do preço do petróleo na década de 1970 foram transpostos para a crise da dívida do Terceiro Mundo (CLAPHAM, 1999). Sem perspectiva de pagamento de seus débitos, tais países foram obrigados a buscar crédito nas instituições financeiras internacionais, o qual foi viabilizado mediante o estabelecimento de condições que anteriormente seriam consideradas violações a suas soberanias econômicas — os chamados ajustes estruturais.

Tendo o ataque à soberania se iniciado na esfera econômica, ele expandiu-se para diversas esferas. O movimento de questionamento da soberania pôde ser observado na agenda sobre governança, principalmente no que se refere a direitos humanos, com a universalização dos valores das sociedades civis ocidentais — promovida, sobretudo, por organizações não governamentais surgidas no Ocidente (CLAPHAM, 1999). O autor também destaca a não intervenção como aspecto que evidenciou grande alteração da soberania. Principalmente na década de 1990, alastra-se a defesa do direito de ingerência em nome do humanitarismo: torna-se legítimo, ou pelo menos recorrente, ignorar a soberania com base em questões humanitárias (CLAPHAM, 1999). Também à legitimidade se refere a modificação da visão sobre as insurgências. As insurgências deixaram de serem vistas como rebeliões que tinham que ser reprimidas pelos governos centrais em defesa da consolidação estatal; passando a serem interpretadas cada vez mais como evidências de mau governo, as quais tinham que ser resolvidas por um processo de mediação supervisionada internacionalmente (CLAPHAM, 1999). Para Clapham (1999), à medida que a soberania é submetida a desafios, o quadro do sistema internacional pintado como mapas multicoloridos nos quais cada cor designa o território de um Estado soberano distinto está se tornando cada vez menos adequado para representar uma realidade mais fluida e complexa. Assim, para o autor, a era da soberania como princípio organizacional para manejo do sistema global teria acabado (CLAPHAM, 1999).

Um ponto em que as análises de Clapham (1999) e Taylor (1999) se aproximam diz respeito ao papel das intervenções para a compreensão sobre a soberania — ambos argumentando que elas revelam um novo entendimento sobre esse princípio. Contudo, enquanto Clapham sustenta que o humanitarismo legitima a desconsideração da soberania — o que, por sua vez, explicita que o Estado continua a ser soberano, mesmo quando sofre uma intervenção internacional —, Taylor ressalta que, uma vez sendo necessário realizar-se uma

intervenção, um dado Estado não pode ser entendido como soberano. Isso significa que Taylor (1999) traz, para o conceito de soberania, a ideia de estatalidade: a reunião de condições empíricas de governo que tornam uma entidade política um Estado soberano. Clapham (1999) também admite a estatalidade como um fator que compõe a soberania, porém, de modo distinto, ao argumentar que os ajustes estruturais — a contraparte a que se comprometeram os países para receber ajuda das instituições financeiras internacionais — constituem um ataque à soberania desses Estados. Logo, a incapacidade de pagar seus débitos — de manter-se financeiramente de modo independente — evidenciaria uma nova compreensão sobre a soberania para o autor.

Condições de estatalidade representam um tema que, recorrentemente, compõe as argumentações de estudiosos que defendem (ou revelam) uma nova compreensão sobre a soberania. No entanto, como apreendido pelo resgate histórico realizado, a soberania é uma característica cujo desenvolvimento aconteceu em paralelo à emergência e à consolidação do Estado como entidade política predominante e a qual foi atribuída como característica a essa entidade. "Ser soberano", pois, não é uma característica intrínseca ao Estado. Do mesmo modo, condições de estatalidade não compõem a definição de soberania. Considerando-se os componentes da definição mais tradicional de Estado na atualidade (que consta, por exemplo, na Convenção de Montevideu sobre direitos e deveres dos Estados) — população permanente, território definido, governo e capacidade de entrar em relações com outros Estados —, nota-se que a não necessidade de intervenção e a capacidade de honrar seus compromissos financeiros são elementos de estatalidade, não de soberania. Logo, as abordagens de Clapham (1999) e de Taylor (1999) levantam questionamento ao próprio caráter de Estado das entidades políticas a que se referem, não à sua soberania. Jackson (1987) torna essa distinção mais clara.

A análise de Jackson (1987), embora tenha objeto de análise similar ao de Clapham (1999) — enquanto o último se refere a todo o "Terceiro Mundo", Jackson restringe sua análise aos Estados africanos —, chega a conclusões bastante distintas daquelas apresentadas por Clapham (1999). Para Jackson (1987, p. 519), "*the discourse characteristic of sovereignty is jurisprudential rather than sociological: the language of rules rather than roles, prescribed norms instead of observed regularities*"⁴⁵. O ponto central de Jackson é que a soberania surgiu na Europa como independência *de facto* entre os Estados, tendo, entretanto, se tornado independência *de jure*. Nesse sentido, a soberania, que, por sua natureza original, era um privilégio de poucos, mais que um direito de muitos, tornou-se uma independência baseada

⁴⁵ Tradução livre: "O discurso característico da soberania é mais jurisprudencial que sociológico: a linguagem das regras, mais que dos papéis, normas prescritas ao invés de regularidades observadas."

primariamente em um direito universal externo, mais que em uma realidade particular interna — as tais condições empíricas de estatalidade que fundam a abordagem de Taylor (1999).

Jackson (1987) afirma que, pelo menos na África, e, provavelmente, em outras partes do Terceiro Mundo, o critério-chave, se não o único, para a existência de um Estado é a independência, que é uma condição jurídica, e não empírica. Esses Estados, assim, não englobam os componentes empíricos pelos quais os "Estados reais", como são denominados pelo autor, geralmente são reconhecidos: não têm as características de um domínio público ou comum (os oficiais do Estado têm autoridade incerta, as organizações do governo são inefetivas e a comunidade política é altamente segmentada etnicamente em vários "públicos"); o típico aparato estatal de poder não é organizado efetivamente e a corrupção é tão disseminada que dificulta, e às vezes mina, a autonomia e capacidade do Estado (JACKSON, 1987). Na interpretação de Jackson (1987) não se poderia falar, de fato, em Estados africanos soberanos, pois a eles falta a realidade substantiva de condução de uma entidade política. Logo, eles seriam abstrações representadas por constituições, leis, regulações escritas e afins que têm pouca influência para a materialização das condições empíricas de estatalidade (JACKSON, 1987).

Essa dualidade (Estados reconhecidos como soberanos no plano internacional e a falta de condições empíricas de estatalidade) derivava do fato de que a independência desses países não foi resultado do alcance das qualificações empíricas para a configuração de Estado, tendo, ao contrário, derivado de uma mudança de pensamento sobre a legitimidade internacional do colonialismo⁴⁶ — fomentada, de modo decisivo, pela demanda por independência dos povos de territórios colonizados. A existência jurídica do Estado, segundo Jackson (1987), pode ser entendida como a instituição por meio da qual a África e outras partes do mundo foram integradas à comunidade internacional — essa incorporação foi realizada tendo por fundamento a igualdade, refletida na ideia de soberania, mais que nas condições de estatalidade abarcadas por esses países.

A soberania *de jure* foi a construção necessária para se concretizar um regime baseado na total eliminação do colonialismo e, exclusivamente, em Estados soberanos (JACKSON, 1987). Foi dessa forma que a existência jurídica do Estado divorciada de condições empíricas de estatalidade encontrou seu lugar no direito internacional (JACKSON, 1987). Muitos teóricos referem-se a esses Estados como *nascentes*, *quase-* ou *pseudoestados*, objetivando destacar o fato de que eles são Estados principalmente devido à "cortesia" internacional

⁴⁶ Tal afirmação não se transforma, no texto, em uma apologia à manutenção da condição de colônia desses países.

(JACKSON, 1987). Eles desfrutam igualmente de soberania, porém lhes faltam instituições legais e administrativas capazes de constranger os indivíduos que ocupam seus territórios; refletem, ainda menos, o respeito pela constituição e pela regra da lei (JACKSON, 1987). Para Jackson (1987), entretanto, eles não seriam meramente quase-Estados: seriam Estados devido a uma nova forma de se estabelecer e preservar a estatalidade em locais nos quais, de outra forma, mais se desencorajaria do que se encorajaria a construção de um Estado. Assim, o autor prefere "*to speak of them as possessing 'juridical statehood' derived from a right of self-determination — negative sovereignty — without yet possessing much in the way of empirical statehood, disclosed by a capacity for effective and civil government — positive sovereignty*"⁴⁷ (JACKSON, 1987, p. 529). A soberania é, assim, essencialmente uma ordem legal, cujas regras constitutivas incluem igualdade legal entre os Estados, reconhecimento mútuo, não intervenção, elaboração e observância de tratados, diplomacia conduzida de acordo com práticas aceitas e outras relações internacionais civis — um resultado da adaptação do direito internacional à nova, inclusiva, pluralista, igualitária (formalmente) e dilatada comunidade de Estados, formada por um afrouxamento das qualificações empíricas de existência soberana do Estado (JACKSON, 1987).

A análise de Jackson (1987) suscita algumas observações importantes. O autor diferencia estatalidade e soberania, afirmando que uma entidade política pode não apresentar as características que o levaria a ser denominado de Estado, mas tendo sua soberania reconhecida — e considerando que a soberania é uma característica que, na atualidade, é reconhecida, preponderantemente, ao Estado⁴⁸ — é considerado, no sistema internacional, um Estado soberano. Essa distinção, portanto, apenas é explicitada quando o autor trata da soberania *de jure*. Ao discutir soberania *de facto*, utilizando como parâmetro os países desenvolvidos, o autor também funde condições de estatalidade e soberania. Não se pode deixar de observar, na perspectiva apresentada pelo autor, uma supervalorização das condições de estatalidade identificadas em tais países, cuja condição de soberanos *de facto* decorreria de — entre outros fatores — poder e alianças militares, capacidades e recursos socioeconômicos, unidade e legitimidade internas, ciência e tecnologia, educação e bem-estar. Além disso, o autor traça uma abordagem que supervaloriza o caráter jurídico da soberania,

⁴⁷ Tradução livre: "falar deles como possuindo 'estatalidade jurídica' derivada de um direito de autodeterminação – soberania negativa – sem possuir ainda muito da estatalidade empírica, revelada por uma capacidade para governo efetivo e civil – soberania positiva".

⁴⁸ Como veremos logo em seguida, Philpott (2001) afirma que organizações internacionais ou supranacionais também são investidas de soberania; no entanto, esse tipo de defesa não é comum na literatura.

negligenciando seu caráter político, que, na verdade, é o aspecto mais importante para determinar se um Estado é reconhecido como soberano no plano internacional.

Nota-se, pois, que, visando a prover uma análise atualizada (em referência às dinâmicas internacionais contemporâneas) sobre a soberania e sobre suas implicações, diversos autores falham em distinguir soberania e estatalidade, apresentando problemas de natureza conceitual para seus estudos. Isso não significa, todavia, que um debate conceitual sobre a soberania não possa ultrapassar a afirmação, superficial, de que definir a soberania com base na tríade autoridade-independência-reconhecimento significa admitir que o Estado pode se comportar como quiser nos âmbitos interno e internacional.

Construindo uma discussão conceitual, Alan James (1999) argumenta que a soberania, em seu sentido mais essencial, equivale a independência constitucional, ou seja, a soberania, fundamentalmente, refere-se à qualidade de ser constitucionalmente distinto, de não estar contido dentro de um esquema constitucional mais amplo. Para o autor, a partir dessa definição, a soberania apresenta as seguintes qualidades: *legal*, *absoluta* e *unitária* — conforme analisado a seguir.

Condição legal: a soberania é fundada no direito — indica a posse, pelo Estado, de um conjunto de arranjos legais de um determinado tipo, aquele que lhe provê uma constituição.

Condição absoluta: não significa que a soberania implique poder ilimitado, mas que não é relativa; é um atributo que existe ou não, sem que haja possibilidades intermediárias. Isso significa que, ao se tratar de independência constitucional, aponta-se para uma questão que, em princípio, pode ser respondida apenas com "sim" ou "não".

Condição unitária: independência constitucional significa que nenhuma outra entidade está na posição de ser capaz, costumeira e formalmente, de tomar decisões nas questões internas ou externas do território em questão. James (1999), assim, recusa as terminologias *soberania interna* e *soberania externa*, por enxergar nelas o perigo de compreensão da possibilidade de existência de uma sem a outra.

Para James (1999), pois, a soberania é um princípio constitutivo das relações internacionais, de modo que o mundo em que vivemos na atualidade permanece organizado politicamente como o está há cerca de 300 anos: com base no Estado soberano. Nesse sentido, o autor explora o efeito da crescente cooperação que resulta em, e é resultado das, organizações internacionais. Elas são organismos criados pelos Estados e permanecem como suas criaturas. As organizações não têm vida própria independente dos Estados soberanos (não têm fontes próprias de financiamento, não têm forças armadas): tudo que têm vem ou é

emprestado a elas pelos Estados. Logo, as organizações internacionais são incapazes de dismantlar seus criadores e, assim, não ameaçam a independência constitucional dos Estados e, portanto, sua soberania. De fato, tais organizações pressupõem os Estados soberanos (JAMES, 1999)⁴⁹.

O ponto central de James (1999), em relação ao qual expressamos nossa concordância, é de que está sempre aberta ao Estado soberano a possibilidade de passar a outro Estado ou a um organismo internacional o direito legal de tomar decisões que lhe são vinculantes em relação a questões internas específicas. Ademais, um Estado não tem toda a liberdade legal para fazer o que gostaria, pois tem obrigações e direitos sob o direito internacional consuetudinário e pode, ainda, acrescentar outros por meios de tratados. A questão fundamental é que garantir esses direitos e ajustar sua política são decisões do Estado soberano — as quais vêm sempre acompanhadas de uma vantagem correspondente (JAMES, 1999). Apesar desse ponto de convergência, é necessário reconhecer que James, ao tentar objetivar ao máximo o conceito de soberania, opta por não tratar do aspecto político da soberania, que é evidente quando se considera o reconhecimento pelos pares. Lembrando que a soberania é relacional, ressaltamos que são outros Estados soberanos aqueles que determinam se um Estado apresenta, ou não, soberania. São eles que determinam se um Estado detém independência constitucional — vide a atual situação do Kosovo, que, tendo declarado sua independência em 2008, a qual foi reconhecida por grande parte dos países⁵⁰, ainda não possui assento na Organização das Nações Unidas, maior símbolo de reconhecimento de soberania na atualidade.

Philpott (2001) provê uma discussão ainda mais aprofundada sobre o conceito de soberania. Esse autor nota que a soberania remete à divisão de toda a superfície da Terra em partes determinadas por linhas invisíveis, dentro das quais a autoridade política suprema tipicamente se localiza em uma única fonte — o que é uma demonstração de que a soberania chegou mais perto de desfrutar de um consentimento universal explícito que qualquer outro princípio da organização política da história. Assim, a soberania envolve três componentes básicos: 1) a *autoridade* — direito de comandar e, correlativamente, de ser obedecido (hoje o direito é a base universal da soberania); 2) a *supremacia* — o titular da supremacia é aquele que se encontra no lugar mais alto da hierarquia organizadora da autoridade; e 3) a

⁴⁹ Embora não seja falsa a afirmação de que as organizações internacionais pressupõem os Estados soberanos, o autor não trata o fato de que esses organismos não apenas refletem os Estados, mas também são capazes de alterar seus interesses e valores – conforme será discutido no Capítulo 2.

⁵⁰ 113 membros das Nações Unidas reconhecem a independência de Kosovo. Informação disponível em: <<http://www.kosovothanksyou.com/>>. Acesso em: 05 fev. 2017.

territorialidade — que define o conjunto de pessoas sobre as quais o titular da soberania regula. Essa autoridade, organizada sob a ideia de soberania, possui três faces: 1) refere-se a quem são as entidades políticas; 2) diz respeito a quem pode obter o *status* de entidade política legítima; 3) concerne a quais são as prerrogativas básicas como membros.

Em relação à primeira face da autoridade, Philpott (2001) lembra que Westfália representou uma revolução para a ideia de soberania, estabelecendo como entidades políticas pertencentes à sociedade internacional os Estados. Já no que toca à segunda face, a pergunta imbricada é quem pode se tornar uma dessas entidades, ou seja, quem pode constituir um Estado. O núcleo dos critérios para determinar quem poderia se juntar ao sistema de Westfália permaneceu quase⁵¹ intacto: população permanente, território definido, governo e capacidade de ter relações com outros Estados⁵². Philpott (2001) assinala como prerrogativas fundamentais dos membros: o direito de mandar diplomatas e estabelecer tratados e o princípio de que eles devem manter seus compromissos, o dever de não invadir e, principalmente, a obrigação de não intervir. Se as ideias contidas nas primeiras duas faces da autoridade soberana têm sido discutidas com relativa concordância entre os autores (o cenário internacional é marcado por um sistema de Estados⁵³ soberanos, cujo acesso não está *a priori* proibido a nenhuma entidade política), a terceira face concerne àquela em relação à qual o maior número de controvérsias vem se desenvolvendo. É dentro da discussão sobre quais são as prerrogativas básicas dos soberanos que os autores debatem a defesa dos direitos humanos; a responsabilidade de proteger; as obrigações vinculadas à garantia de um meio ambiente adequado para as futuras gerações — questões que estariam redefinindo a soberania estatal ou minando sua configuração tradicional.

Philpott (2001) afirma que a existência da Organização das Nações Unidas (ONU) e da União Europeia (UE) demonstra que o Estado não é o único possível titular da soberania e que sua soberania não é necessariamente absoluta. Os tratados da UE compõem uma constituição que coexiste com a sociedade internacional mais ampla de Estados soberanos.

⁵¹ As revisões que houve, algumas já abandonadas, foram: não exigência da religião cristã; demanda por proteção de direitos básicos de cidadãos e estrangeiros; manutenção de um sistema legal doméstico que garanta justiça legal; que se evitem práticas não civilizadas como poligamia e escravidão (PHILPOTT, 2001).

⁵² Esse último aspecto enumerado por Philpott aponta para o reconhecimento pelos pares, ou seja, o reconhecimento no plano internacional da condição que lhe permite ter tais relações.

⁵³ De fato, Philpott (2001) argumenta em termos de existência de uma sociedade internacional, não apenas de um sistema de Estados. Alguns autores que tratam da soberania, por outro lado, não adotam tal denominação. Lembremos que a diferença entre o que caracteriza a sociedade e um sistema – existência do compartilhamento consciente de valores – não prejudica a compreensão do cenário internacional, em relação à organização da autoridade, como um conjunto de Estados soberanos. Desse modo, ao generalizar, utiliza-se a expressão "sistema de Estados", para não imputar a alguns autores uma compreensão que não lhes é devida; ao mesmo tempo, sem perder o cerne da discussão do autor.

Philpott (2001) destaca a relevância da UE nesse cenário, afirmando que pela primeira vez desde o fim do Império Sacro Romano, uma autoridade política significativa (que não o Estado), com prerrogativas soberanas formais, se tornou legítima dentro das fronteiras do sistema de Westfália. No entanto, assinala, a UE não substituiu os Estados, mas reparte sua soberania em uma instituição supranacional, na qual não é possível a tomada independente de decisão. Ademais, a soberania da UE é limitada às áreas que os Estados lhe permitiram regular, não sendo, portanto, absoluta.

Philpott (2001) ainda contrapõe-se aos autores que afirmam que a perda do controle do Estado sobre comércio, comunicação, corporações multinacionais, defesa de suas fronteiras e fluxo de pessoas, dinheiro e drogas através das fronteiras indica o declínio, a queda da soberania. Para o autor, essa afirmação equipara a soberania a mero poder coercitivo, o que seria um equívoco — devido a três razões. Primeiramente, tal equivalência omite o fato de que a autoridade é constituída (pelo menos em parte) pelo reconhecimento mútuo: um Estado não pratica poderes soberanos a menos que seja circundado por uma comunidade de Estados que reconheça tais poderes. Em segundo lugar, perde-se a capacidade de distinção entre a autoridade constitucional, que é constante, e o poder, que varia. Por exemplo, nos últimos três séculos, a distribuição de poder na Europa mudou várias vezes, mas houve apenas mudanças ocasionais nas faces da autoridade. Por fim, torna a soberania algo que existe num contínuo, alcançada em maior ou menor grau, enquanto durante a maior parte da história conceitual da soberania seus articuladores a pensaram como uma qualidade que existe ou não. Dessa forma, a soberania, para Philpott (2001), apenas é erodida quando o Estado não pode praticar as prerrogativas de que ele desfruta, não quando ele perde controle sobre questões que têm pouco a ver com essas prerrogativas legítimas.

A categorização dos aspectos que compõem a soberania estatal também é a base sobre a qual se constrói a abordagem de Sørensen (1999). O estudioso distingue duas categorias de regras da soberania, as quais apresentaram desenvolvimento baseado ora na continuidade ora na mudança: as regras constitutivas da soberania são os aspectos centrais, que permaneceram inalterados ao longo do tempo; as regras regulatórias da soberania são aquelas que mudaram de diversas formas.

As regras constitutivas são fundacionais, isto é, definem as características centrais do que é a soberania. Logo, não apenas regulam, elas criam a possibilidade de existência de certas atividades. As regras constitutivas, então, são expressas nas afirmações: 1) apenas os Estados podem ser soberanos — o que remete à prévia existência de Estados, caracterizados

por território, povo e governo; 2) a soberania, fundamentalmente, equivale à independência constitucional — que, como apreendido da argumentação de James (1999) é legal, absoluta e unitária; 3) o contexto em que essa organização da autoridade se insere é aquele da sociedade internacional de Estados (SØRENSEN, 1999). Já as regulatórias, regulam atividades existentes anteriormente, ou seja, regem a interação entre as entidades que existem — as quais são soberanas devido às regras constitutivas — os Estados. Exemplificam regras regulatórias: como os Estados se relacionam em tempos de guerra e paz; quem pode ser membro da sociedade de Estados e quais são as qualificações requeridas para isso (SØRENSEN, 1999). Segundo essa categorização, portanto, as regras constitutivas precedem as regulatórias.

Para Sørensen (1999), as regras constitutivas permaneceram constantes ao longo dos séculos, já as regulatórias mudaram de diversas formas. Uma relevante alteração nesse sentido referiu-se às regras de admissão. Durante bastante tempo, o jogo da soberania era jogado apenas por europeus, pois as outras comunidades políticas, alegadamente, não satisfaziam os critérios básicos para a estatalidade. Mesmo quando a condição de membros desse jogo era reconhecida a um não europeu, a incorporação acontecia segundo os critérios estabelecidos pelos europeus. Tal exigência alterou-se, oficialmente, apenas em 1919, quando o princípio da soberania popular se tornou a base oficial para o reconhecimento. São, ainda, regras do jogo: o cumprimento de tratados, a diplomacia segundo determinadas práticas, a não intervenção e a reciprocidade — sendo as duas últimas, consideradas por Sørensen, normas básicas, motivo pelo qual o autor sempre se refere a elas quando trata das regras regulatórias. A partir da abordagem de Sørensen, é possível, logo, entender que as chamadas regras constitutivas dizem respeito ao que a soberania abarca, à sua definição. Já as regras regulatórias concernem a como as regras constitutivas são aplicadas, ou seja, à sua interpretação.

Há, também, outro elemento de mudança dinâmica, o qual, segundo Sørensen (1999) abarca regras constitutivas e regulatórias: o desenvolvimento da estatalidade empírica, substancial, isto é, as características concretas de estatalidade conforme se desenvolveram desde o Estado do século XVII aos Estados modernos. A estatalidade empírica abarca a estrutura e o conteúdo da economia, a estrutura e o conteúdo da composição política e a relação entre a nação e o Estado.

A respeito dos desenvolvimentos que levam ao questionamento da soberania (notadamente a globalização econômica), Sørensen (1999) ressalta que as regras da soberania existem independentemente do fato de muitos Estados soberanos não desfrutarem sempre da autonomia imbricada na noção de independência constitucional. O fato, pois, de haver

dependência mútua entre os países não anula a existência da soberania como independência constitucional, pois a instituição da soberania e o grau real de autonomia estatal são coisas distintas. Isso não significa, contudo, que não haja relação entre as regras de soberania e esses desenvolvimentos substanciais — pelo contrário, os últimos provocam frequentemente mudanças nas regras de soberania, mas eles não representam, por si sós, essas modificações. É a partir dessa interpretação que Sørensen (1999) propõe três tipos ideais que ressaltam as diferentes formas a partir das quais o jogo da soberania é jogado na atual sociedade internacional: o westfaliano, o pós-colonial e o pós-moderno. O autor pretende, dessa forma, elucidar os aspectos de mudança e de continuidade da estatalidade soberana. Nos três jogos, o elemento estável é o das regras constitutivas: são jogados por Estados que têm independência constitucional como membros da sociedade de Estados. Logo, esse primeiro nível não contribui para distinguir entre os diferentes jogos. Nos segundo (regras regulatórias) e terceiro (estatalidade substantiva) níveis é que se encontram as diferenças nos tipos de jogos que se desenvolvem no cenário internacional (SØRENSEN, 1999).

O jogo westfaliano emergiu após os Acordos de Westfália e é jogado pelo Estado moderno. O Estado moderno baseia-se em uma economia nacional autossustentada, a qual resulta da interação entre, de um lado, a modernização industrial e tecnológica e, de outro, a regulação e intervenção estatal. Em relação à configuração política, ele é governado por uma maquinaria institucional efetiva, que se baseia na regra da lei e na legitimidade popular. O poder do Estado é balanceado pelos direitos civis dos cidadãos. A comunidade política é fundamentada na conexão entre Estado e sociedade e na relação entre pertencimento e fronteiras. Esses aspectos expressam uma estatalidade substancial em termos econômicos, políticos e socioculturais. Para esses Estados, a não intervenção representa o direito dos governantes de conduzir suas questões sem interferência externa. Correspondentemente, há o dever de não interferir. Esse é um jogo de autoajuda: cada um é individualmente responsável por cuidar de sua segurança e bem-estar. A reciprocidade aqui se funda em uma noção de simetria — de dar e receber visando ao benefício mútuo —, compondo um jogo em que os atores desfrutam de igual oportunidade de extrair benefícios de transações bilaterais e multilaterais (SØRENSEN, 1999).

Já o jogo pós-colonial emergiu com a descolonização, a qual estendeu a independência constitucional às antigas colônias. Houve, então, a incorporação daqueles, segundo Sørensen (1999), jogadores fracos, com graves deficiências em termos substanciais (mesmo a posse de território, população e governo era mais formal que real). A economia é marcada pela falta de

setores principais coerentes dentro de um espaço econômico unificado, com grande parte da população empregada fora do setor formal. Basicamente, existem monoeconomias baseadas na exportação de um ou poucos bens primários e na importação de produtos sofisticados. No que se refere à composição política, Estados pós-coloniais não são Estados-nação⁵⁴. Os indivíduos dentro dessas fronteiras são comunidades apenas no sentido de compartilharem fronteiras desenhadas por outros. Na realidade, não há uma comunidade política, mas subgrupos étnicos diferentes que competem por acesso ao poder estatal e a recursos. Essas são as condições de estatalidade empírica — mais especificamente de inexistência de estatalidade empírica — dos Estados pós-coloniais. Em relação às regras regulatórias, o sistema não é caracterizado pela autoajuda para os pós-coloniais, pois eles são incapazes de se defenderem de ameaças externas, confiando na comunidade internacional para o provimento de segurança contra a intervenção. Ademais, não podem fundamentar suas relações com os países desenvolvidos na reciprocidade, demandando tratamento preferencial. Ajudas prestadas (sobretudo a econômica) investem os doadores com a capacidade de influência sobre as questões internas dos recipientes, o que pressiona o princípio da não intervenção. Isso significa que se no jogo westfaliano há uma equivalência entre os jogadores, no pós-colonial, a igualdade legal (a qual existe — independência constitucional) não é combinada com igualdade substancial entre modernos e pós-coloniais (SØRENSEN, 1999).

Por fim, temos o jogo pós-moderno, que se baseia na cooperação intensa entre Estados soberanos (SØRENSEN, 1999). O prefixo *pós* é utilizado para assinalar que os Estados se desenvolveram para além do moderno em questões importantes: são caracterizados por economias transnacionalmente integradas, por uma governança multinivelada e por identidades que não são mais exclusivamente vinculadas ao Estado-nação. Nesse contexto, a globalização econômica provê um incentivo decisivo para a cooperação política supranacional, a qual representa uma possibilidade de recapturar alguns dos poderes de regulação política perdidos no nível nacional devido ao processo de globalização. A comunidade política é, assim, não apenas definida pelo Estado, mas por uma conjuntura de governança multinivelada. Os Estados, nesse jogo, barganham com sua soberania, sua autoridade territorial, no sentido de que permitem que outros Estados influenciem a regulação de suas questões domésticas em troca de influência sobre questões domésticas alheias. Assim, a regra da não intervenção é modificada seriamente, sendo criada uma abertura para

⁵⁴ O autor não problematiza o fato de que, embora no caso dos países pós-coloniais africanos ser mais evidente a não composição de um "Estado-nação" — entendido como um Estado formado por um "único" povo — mesmo na Europa há inúmeros países formados pela junção de povos de origens étnicas/culturais distintas.

intervenção estrangeira legítima por Estados membros da comunidade política mais ampla em questões nacionais. No que concerne à reciprocidade, a cooperação pós-moderna envolve alguma redistribuição de recursos econômicos através de fronteiras nacionais, a qual não se fundamenta apenas nos países membros da comunidade política, mas em regiões dentro de cada país. Enquanto no jogo westfaliano a regra da reciprocidade se refere à competição igual ou justa, no pós-moderno há cooperação, mais que competição.

Outro autor que também opta por enfatizar elementos de alteração e de continuidade na análise sobre a soberania é Neil Walker (2006a). O autor contrapõe-se a linhas de argumento que buscam rejeitar ou marginalizar a soberania ao tratarem-na como irrelevante devido à constatação da existência de um mundo contemporâneo em que muitos circuitos de poder operam fora do alcance do controle direto do Estado soberano. Essa tendência foi exacerbada principalmente pela globalização das forças produtivas e pelo intercâmbio de informações, o que faz, de acordo com tais autores, com que a soberania funcione cada vez menos como variável que torna o mundo inteligível. Para Walker (2006a), o argumento da irrelevância da soberania envolve uma falácia descritiva: a noção de que a soberania deve ser descrita em termos de uma realidade objetiva, independente. Essa perspectiva, segundo Walker (2006a), assume que a soberania denota uma capacidade real da entidade política de manter, de modo integral, controle interno e independência externa. Assim, os adeptos de tal argumento notam que, devido às tendências globalizantes, há cada vez menos uma realidade que corresponda à ideia de Estado soberano. Também criticando a equivalência entre soberania e poder — como Philpott (2001) — Walker (2006a) argumenta que tal abordagem ainda cai em uma falácia abstrativa. A falácia encontra-se na interpretação da soberania como um meio especial de poder, um que clama ser o poder ordenador ou regulador último. Como há várias outras formas de poder que têm desafiado a soberania — em relação ao tipo e à abrangência da autoridade última que ela reivindica —, sua característica distintiva e, logo, sua relevância conceitual se esvaem, o que a tornaria periférica. Walker (2006a) assevera que no cerne dessas falácias se encontra um erro de categoria: a soberania não corresponde a um conjunto de acontecimentos em um mundo material verificável independentemente, nem é comensurável com outras articulações concretas do conceito abstrato de poder. A soberania, na verdade, é um ato discursivo e, portanto, sua capacidade de fazer a diferença no mundo depende de sua plausibilidade e aceitação como forma de se conhecer e ordenar o mundo, o que, por sua vez, depende de seu *status* como *fato institucional* — um fato cuja autenticidade

e credibilidade dependem da internalização, por atores-chave, de um complexo de regras e expectativas que dão suporte e subscrevem tal reivindicação soberana (WALKER, 2006a).

Logo, para esse autor,

*sovereignty may be defined as the discursive form in which a claim concerning the existence and character of a supreme ordering power for a particular polity is expressed, which supreme ordering power purports to establish and sustain the identity and status of the particular polity [...] and to provide a continuing source and vehicle of ultimate authority for the juridical order of that polity*⁵⁵ (WALKER, 2006a, p. 6).

Uma vez que a soberania é analisada a partir do seu caráter de ato discursivo, Walker (2006a) observa distinções entre duas fases no uso moderno da linguagem sobre a soberania.

A fase westfaliana refere-se à ordem internacional de Estados soberanos estabelecida (gradualmente e de forma desigual) após Westfália. Tal ordem foi amparada por duas estruturas complementares de direito: o direito constitucional (que regulava o domínio interno dos Estados soberanos) e o direito internacional (que governava as relações entre os Estados soberanos). Nesse contexto, havia uma configuração unidimensional da autoridade legal: nenhuma reivindicação de autoridade que não a feita pelo Estado ou em seu nome era consentida (WALKER, 2006a). Nessa fase, a soberania provia um ponto de referência central nas explicações a respeito do mundo, assim como era um conceito utilizado regularmente como reivindicação discursiva e estabelecido como um fato institucional no mundo. Logo, a soberania era reconhecida como um mecanismo que ajudava a explicar o mundo social, fazendo parte do discurso e do autoentendimento dos atores sociais (WALKER, 2006a).

A fase pós-westfaliana é conduzida pelas pressões da globalização, pela multidimensionalidade e pelo pluralismo constitucional. Nela se observa o crescimento de entidades políticas distintas do Estado e que com ele rivalizam no que se refere à autoridade legal e política. Nessa fase, a soberania não é enxergada como parte da linguagem da explicação e da imaginação política. Walker (2006a) enxerga essa nova fase como se desenvolvendo no âmbito da integração europeia. É a partir dessa análise que Walker (2006a) propõe uma estratégia conceitual para explicar a nova ordem multidimensional: *late sovereignty* (soberania tardia). Esta seria mais adequada que a ideia de soberania ou de pós-

⁵⁵ Tradução livre: "A soberania pode ser definida como a forma discursiva por meio da qual uma reivindicação concernente à existência e ao caráter de um poder ordenador supremo em uma entidade política particular é expressa, pela qual o poder ordenador supremo pretende estabelecer e sustentar a identidade e o status da entidade política e prover uma fonte contínua e um meio de autoridade última para a ordem jurídica dessa entidade".

soberania por sugerir continuidade, distinção, irreversibilidade e um potencial transformador. Categorias detalhadas subsequentemente:

Continuidade e distinção — houve, no cenário internacional, uma alteração relacionada à organização da autoridade, mas não uma ruptura, o que sugere que o aparato conceitual básico da soberania pode ser adaptado para entender a nova ordem. Essa continuidade nos lembra que a soberania é uma reivindicação sobre uma sociedade particular, uma demanda de constituição de uma sociedade como entidade política e, nesse sentido, necessariamente inclui e exclui. A principal diferença da reivindicação da ordem pós-westfaliana multidimensional é que as fronteiras não são mais meramente territoriais, mas também funcionais. Mesmo com essa distinção, no entanto, a lógica da inclusão/exclusão continua a se aplicar (WALKER, 2006a).

Irreversibilidade — não é possível voltar para o mundo da *early sovereignty* (soberania recente) nem para o sistema de Estados unidimensional que ela implicava. A dinâmica da globalização e a resposta a ela através da formação de entidades não estatais continuam a desenvolver-se. Para Walker (2006a), o processo de formação de entidades não estatais não deve ser visto como uma medida de retenção — em vigência apenas até que os Estados reafirmem sua hegemonia —, mas como um processo de realocação de autoridade regulatória que garante que os Estados não irão restabelecer essa hegemonia. Ademais, a lógica da soberania garante irreversibilidade, no sentido de que o velho não tem reivindicação residual sobre o novo, isto é, a formação de novas entidades soberanas necessariamente envolve a reivindicação de autonomia por uma suposta entidade política e um processo de constituição mútua dessa autonomia pela política e pelo direito. Nesse processo, o elo com a ordem legal original é cortado. Por fim, as entidades soberanas vão além da soma de seus antecessores e, necessariamente, transcendem a condição de sua formação (WALKER, 2006a).

Potencial transformador — indica que a soberania entrou em seu estágio final, que sua capacidade de representar o mundo da autoridade política tem sido testada a seus limites e que esse desafio pode ser a transformação para uma ordem de autoridade em que a soberania é um valor em retração.

Para Walker (2006a), pois, a nova ordem pós-westfaliana, com a emergência de entidades políticas determinadas funcionalmente, que não reivindicam jurisdição sobre um território particular, possibilita conceber autonomia sem exclusividade territorial. É possível, ainda, pensar em sobreposição territorial sem submissão. Contudo, considerando que a

soberania detém centralidade epistemológica para o nosso entendimento e nossa estruturação da autoridade legal e política, não faz sentido considerar a soberania como inimiga ou rival das novas formas de comunicação (WALKER, 2006a).

Considerando toda essa discussão a respeito da soberania, a quais conclusões se pode chegar? As abordagens que afirmam haver um processo (concluído ou em curso) de alteração da soberania como princípio organizador do sistema internacional apontam, principalmente, para dois desenvolvimentos: globalização e integração regional (no seu exemplo europeu). No que se refere à globalização, destaca-se a falta de controle do Estado sobre vários processos que fluem através de suas fronteiras, o que minaria a caracterização do Estado como autoridade suprema no seu território. No que concerne à integração regional, ressalta-se que o estabelecimento de uma organização supranacional, nos moldes europeus, além de representar um ataque ao Estado como autoridade suprema em seu território — já que muitas limitações ao exercício dessa supremacia fluem de fora para dentro —, destaca um enfraquecimento do princípio da não intervenção. Outros aspectos do mundo atual também são destacados por vários autores, como indicadores dessa nova compreensão relacionada à soberania: direitos humanos, direito das minorias, meio ambiente e intervenção internacionalmente acordadas.

Lembremos que o mundo é constituído por Estados formalmente iguais — e essa é uma das implicações mais marcantes derivadas da adoção da instituição *soberania*. A isonomia não significa, contudo, igualdade de capacidades, as quais são centrais para a determinação dos resultados decorrentes das interações entre os Estados. E a soberania é relacional. Ser soberano em momento algum significou ser completamente livre. Primeiramente, o próprio estabelecimento como caracterizador fundamental da relação entre os Estados estabelece constrangimentos recíprocos. A soberania é uma instituição, é um princípio compartilhado, o que, por sua própria natureza, implica limitações aos desígnios estatais.

Nesse sentido, a presente análise sugere que para se compreender o significado da soberania estatal no mundo contemporâneo é necessário admitir que existem aspectos de continuidade e de mudança no que concerne a esse princípio. Por conseguinte, os estudos de alguns autores aqui mencionados são particularmente importantes.

Sørensen (1999) analisa a soberania afirmando ser ela composta por dois conjuntos de regras, as constitutivas e as regulatórias. Uma conclusão que pode ser alcançada a partir do estudo desse autor: a regra constitutiva mais fundamental da soberania é a independência

constitucional — isso é evidente quando se olha para a sociedade internacional de Estados. Atualmente têm representação na ONU 193 países. Claramente, há diferenças marcantes entre tais Estados, alguns têm grande influência no cenário internacional, outros, quase nenhuma; porém todos são considerados Estados soberanos. Alguns apresentam características básicas de estatalidade: governo, território, população. Outros, nem tanto: áreas separatistas, embate constante de grupos sociais e/ou étnicos distintos, maior polarização da violência (evidenciando sua falta de monopólio). Todos são considerados Estados soberanos (ainda que essa denominação venha acompanhada de qualificadores como *fracassado*, *falido*, *colapsado*). Por outro lado, Sørensen (1999) explica, também, as regras regulatórias, as quais sucedem as constitutivas, entre as quais a reciprocidade, a não intervenção e o cumprimento de tratados — ou seja, expõe como os Estados interpretam e aplicam suas soberanias.

Philpott (2001) traça sua análise apontando três faces da soberania. A respeito da primeira (quem são as entidades políticas), observamos que desde o século XVII se institucionalizou uma sistema internacional em que os titulares da soberania são os Estados, quadro que não se alterou. Ainda que a integração europeia possa se direcionar a uma nova configuração da soberania, ela ainda é calcada na figura do Estado, funciona, ainda, como uma entidade *supraestatal*, *interestatal*, *pós-estatal*. No que toca à segunda face (a quem pode obter a condição de entidade política legítima — leia-se, de Estado), houve algumas modificações ao longo dos séculos. Num primeiro momento apenas poderiam ser entendidos como Estados as entidades políticas da Cristandade. No momento da soberania imperial, apenas as entidades (consideradas) "civilizadas". Atualmente, é possível afirmar que para ser Estado soberano é suficiente que se consiga independência constitucional e reconhecimento pela sociedade internacional de Estados, o qual vem acompanhado de uma afirmação sobre quem detém a autoridade suprema dentro de um território. Embora em alguns momentos tenha havido requisitos adicionais para o reconhecimento como Estado, a característica mais fundamental persistiu: a independência constitucional. Ou seja, o mínimo comum durante todo o período da existência da soberania como atributo que marca a sociedade de Estados é que um determinado território não esteja submetido constitucionalmente a outro. Por fim, tem-se a terceira face da soberania, que diz respeito às prerrogativas básicas quando se é membro. Philpott (2001) assinala: direito de mandar diplomatas e de estabelecer tratados, o princípio de que os compromissos devem ser mantidos, o dever de não invadir e, sobretudo, a obrigação de não intervir.

O conceito de soberania estatal de fato alterou-se ao longo dos últimos séculos, ou pelo menos nas décadas mais recentes? Entendemos que não. O conceito de soberania continua centrado na trindade autoridade-independência-reconhecimento. Remetendo-nos à abordagem de Sørensen (1999), vemos nessa tríade do conceito as regras constitutivas da ideia de soberania estatal; em alusão à Philpott (2001), enxergamos as primeira e segunda faces da soberania. Ambos os autores lembram que, em relação a tais aspectos da soberania não houve alteração. Ou seja, ainda é soberano o Estado que detém a autoridade suprema no seu território, que é constitucionalmente independente de outros e que é reconhecido pelos outros membros do sistema como soberano. Isso significa que não houve alterações em relação à soberania? Também não. Como mencionamos anteriormente, tem havido modificações em relação à soberania, entretanto, elas não dizem respeito ao conceito em si, mas à compreensão do conceito, às implicações derivadas do conceito — que se referem às regras regulatórias de Sørensen (1999) e à terceira face da soberania de Philpott (2001).

Como pano de fundo que compõe o cenário das mudanças relacionadas à soberania estão perguntas como: intervenção significa não sofrer influência (tácita ou explícita) de outros Estados que buscam fomentar seus interesses no território alheio? O Estado, na sua condição de soberano, ao decidir pelo estabelecimento de compromissos no nível internacional, está abdicando de soberania? Ao se negligenciar compromissos estabelecidos no plano internacional, o Estado está fazendo uso de sua qualidade de soberano ou está atentando contra um princípio estabelecido pela soberania (cumprimento de tratados)? Decidindo se integrar com outros países por meio de uma organização supranacional, o Estado utiliza sua prerrogativa de reciprocidade ou cede soberania? A depender das respostas dadas a tais questões, os autores chegam a diferentes conclusões sobre a situação da soberania como princípio organizador do sistema internacional. Por conseguinte, não é o conceito, em si, que importa para a análise — considerando que ele tem sido pouco alvo de discussão —, mas o que ele implica, os significados a ele atrelados.

Os jogos identificados por Sørensen evidenciam um ponto bastante importante vinculado à soberania: esse princípio não é compreendido, e, sobretudo, exercido, da mesma forma pelos Estados — mesmo considerando-se apenas um momento histórico, como o atual. Nesse sentido, é possível afirmar que é no âmbito das prerrogativas ou das regras regulatórias que essa distinção relacionada à compreensão sobre os significados abarcados pela soberania se manifesta — o que não significa que a dinâmica nessa terceira face da soberania aconteça isoladamente do que ocorre nas outras, muito pelo contrário, há uma grande interrelação (até

porque estamos falando do mesmo fenômeno) e a compreensão dessa dinâmica demanda exatamente que se olhe para esse relacionamento. Tomemos a não intervenção, a grande prerrogativa que tem fundamentado as argumentações em favor da existência de uma alteração da soberania. O que significa não intervir? Talvez ela remeta à interpretação de que o Estado é a autoridade suprema no território, aquele que decide em última instância. Isso significa que ele não deve (ou não pode) sofrer influências externas? Num primeiro momento, logo da consolidação do Estado, a não intervenção referia-se à não interferência da Igreja nos assuntos seculares do reino (afirmação do titular da soberania). Em seguida, observamos um movimento no sentido da não presença da burocracia estatal no território alheio (afirmação da jurisdição definida). Porém, posteriormente se inaugurou uma nova fase do direito internacional, em que o Estado acorda em determinar em conjunto os parâmetros a que se vinculará. Hoje assistimos ao estabelecimento de instituições supranacionais, que não apenas representam um foro de discussão e deliberação, mas que, em alguma medida, têm vida própria — como demonstra a eleição direta para o Parlamento Europeu. Portanto, são as prerrogativas o que resume, de fato, o que são as relações entre os Estados baseadas na soberania.

Assim, a soberania não se mostrou imutável. Muito pelo contrário, a compreensão sobre a soberania foi alterada para encaixar demandas e exigências de períodos históricos específicos, porém, não houve uma mudança tão fundamental que tornasse a soberania irreconhecível (JACKSON, 2007) — exatamente porque as regras constitutivas (ou o conceito ou as prerrogativas básicas) não se alteraram. Revela-se, desse modo, a soberania como uma construção social, que molda e é moldada por entendimentos compartilhados sobre como os atores devem se comportar — o que demonstra a pertinência da compreensão da soberania como um ato discursivo (WALKER, 2006a).

As abordagens sobre o Estado têm utilizado, recorrentemente, expressões como *soberanista* e *pós-soberanista*. Tais termos expressam, na verdade, o entendimento dos autores quanto à continuidade ou a alteração do princípio da soberania estatal; especialmente, quanto à atuação do Estado no que se refere a tal princípio. Logo, quando os autores falam que a postura do Estado é soberanista, referem-se a uma atitude de hesitação do Estado em assumir e cumprir compromissos no nível internacional — ressaltando, por conseguinte, a autoridade suprema (componente da soberania) do Estado refletida na ideia de discricionariedade estatal. Como explicam Viola e Franchini (2012, p. 475), "forças soberanistas são aquelas que consideram que seu estado nacional não deve ceder parcialmente

poderes para estruturas supranacionais e não admitem interferência externa em assuntos internos dos países, particularmente em referência a eles mesmos". Pós-soberania abrange, exatamente, a ideia contrária, de que os Estados não têm se eximido de assumir compromissos internacionais e de agir de acordo com eles. A interpretação dos autores que utiliza a denominação *soberanista* é, pois, de que o conceito de soberania implica um isolamento do Estado em relação ao mundo que o circunda — não isolamento no sentido de que ele não sofre nenhuma influência, mas no sentido de que ele ao reivindicar supremacia no seu território não admite a interferência no seu papel de decisor e definidor dos rumos dos acontecimentos no interior de suas fronteiras. Partem, portanto, do entendimento de que quando forjado o conceito, ele implicava maior isolamento do Estado em relação ao sistema internacional.

Conquanto ser a soberania um princípio que, como ato discursivo, possibilita afirmações e interpretações diversas sobre a esfera internacional, lembramos que, ainda na atualidade, a alusão à soberania geralmente representa um recurso para afirmar a prerrogativa do Estado de não aceitar determinações externas. Embora seja por ser soberano que o Estado é capaz de se engajar em diferentes tipos de arranjos, conforme seus interesses e valores, na literatura e no mundo da política internacional recorrer ao símbolo da soberania quase sempre significa estabelecer uma fronteira que determina que, a partir daquele momento, é o Estado que manda. Nesse sentido, esclarecemos que, nesse trabalho, ao utilizarmos expressões como "entendimento restrito/limitado da soberania" e "soberanista", referenciamos essa utilização do signo da soberania como tentativa de afastamento de compromissos internacionais. Na mesma direção, afirmar que o refúgio é centrado, fortalece e reflete uma concepção soberanista dos Estados, significa que esse instituto foi forjado sobre a compreensão de que existem espaços soberanos com jurisdições e populações bem definidas por meio da soberania e, embora gere processos que podem fomentar uma outra interpretação da soberania, tem, na verdade, refletido e reafirmado a "velha" soberania.

1.5 Conclusão – a permanência da tríade

Neste capítulo discutiram-se os desenvolvimentos relacionados à soberania desde sua emergência como princípio que veio a qualificar o Estado até o seu conceito nos dias atuais. Observamos que, embora a soberania seja considerada a grande marca distintiva entre a Idade

Média e a Era Moderna, as bases para a soberania foram emergindo gradualmente no seio do período histórico anterior, em meio à disputa de poder entre três atores: o papado, o império e os reinados. Conforme essas demandas por poder foram intensificando-se, a partir do século XI, as resoluções dos conflitos englobaram a definição de jurisdições de atuação e exercício de poder de cada um dos atores, inclusive por meio da lei escrita, que cristalizava tais entendimentos.

Alguns atores consideram, desse modo, que a emergência dos conceitos que seriam congregados, posteriormente, em forma de soberania aconteceu na própria Idade Média, como consequência da própria fragmentação de poder. Outros, observam que não se pode afirmar a existência de ideias vinculadas à soberania até o surgimento de um Estado primitivo — ainda que reconheçam que os fundamentos também foram geridos na Idade Média.

A definição de jurisdições ocorreu, pois, em referência a territórios e populações; ao mesmo tempo em que surgia a discussão a respeito do direito de governar e daquele de ser governado — que fincou as bases, também, sobre as quais seria construída a figura do Estado. Desse modo, embora conceitos distintos (um concerne a um tipo de entidade política; o outro a uma característica que a entidade política pode apresentar), Estado e soberania tiveram desenvolvimentos paralelos, que acabaram se encontrando, no momento em que ao primeiro foi atribuída à segunda. O *stato* italiano, nesse cenário, é um grande exemplo de como tal relação foi se construindo: ao mesmo tempo em que buscava uma afirmação de autoridade no plano externo em relação à Cristandade, foi desenvolvendo técnicas de aquisição e consolidação internas de poder — vinculadas à população e ao território.

Os Acordos de Westfália podem ser considerados um marco desse processo de afirmação do Estado soberano como entidade política por excelência — não como um momento de revolução, em que foi criada uma figura completamente nova, mas como um em que foram reconhecidos processos já em andamento e que condicionou os desenvolvimentos seguintes. É importante ressaltar que, tanto antes, como após Westfália, observamos um movimento de coconstituição entre ideias e política. Os trabalhos dos pensadores da Idade Média e da Era Moderna recente foram responsáveis por refletir e propagar as ideias vinculadas à soberania e ao Estado, assim como ambos influenciaram as produções teóricas desses períodos.

A colonização de espaços não europeus expandiu, para o resto do mundo, o modelo de Estado soberano que havia sido fruto de processos históricos da Europa, tendo esse modelo sido adotado pelos territórios colonizados após lograrem sua independência. Assim, a própria

soberania estatal, que justificou a colonização, foi responsável pela quebra desse modelo de expansão. E a soberania chegou ao século XX como expressão estatal de três aspectos: um interno (a supremacia da autoridade dentro de um determinado território e em relação a uma dada população) e dois externos (a independência, constitucional, do país em relação a qualquer outra autoridade no plano internacional e o reconhecimento do seu caráter de soberanos por aqueles aos quais essa qualidade já foi reconhecida).

No fim do século XX e início do XXI, as mudanças que vêm ocorrendo no cenário internacional, principalmente, relacionadas à globalização e à integração europeia, levaram a um questionamento, no âmbito da política internacional, sobre o papel da soberania para as relações internacionais e, na discussão acadêmica, a respeito do conteúdo da própria soberania. Nesse sentido, diversos autores tentaram explicar o que o conceito de soberania abarca. Um dos aspectos da soberania que parece ser unanimidade entre os autores concerne à independência constitucional, isto é, um Estado soberano é aquele que não está submetido, constitucionalmente, a qualquer outra autoridade. Por mais que esse pareça um critério objetivo, observamos que esse reconhecimento da soberania continua a ser realizado por outros países anteriormente admitidos na sociedade internacional como soberanos, os quais, ao realizarem esse reconhecimento, o fazem com base na identificação de uma situação de autoridade suprema daquela entidade dentro do território em relação ao qual reivindica soberania. Nesse sentido, citamos o Kosovo, que declarou sua independência em 2008 e, ainda que tenha um governo constituído, não foi integrado oficialmente à sociedade internacional (falta-lhe reconhecimento). Podemos citar, ainda, o Saara Ocidental, que, tendo povo e território, não tem um governo constituído — devido à resistência marroquina em abdicar da área — e, desde 1976, luta para ser reconhecido como um país independente; e o Sudão do Sul, que tendo declarado independência em 2011, foi imediatamente reconhecido e incorporado à Organização das Nações Unidas. Desse modo, concluímos que o conceito de soberania estatal não se alterou desde que se fundou na tríade autoridade-independência-reconhecimento.

Nesse sentido, podemos afirmar que a soberania é, ao mesmo tempo, um conceito jurídico e uma prática política. Se o conceito, em si, não foi alterado, identificamos que a interpretação vinculada ao que a soberania significa e quais são suas implicações para os Estados e para suas relações mútuas e com outros atores sofreu modificações ao longo do tempo. Em um primeiro momento, a soberania era reconhecida a entidades políticas dentro da Cristandade; posteriormente, aos países "brancos civilizados"; hoje, 193 países são

reconhecidos com Estados soberanos, mesmo que alguns deles apresentem poucas características de estatalidade empíricas — o que ressalta a importância do caráter político (e não meramente jurídico) da soberania. Ao mesmo tempo em que a soberania já justificou (e continua legitimando) o afastamento de países de arranjos internacionais, ela representa a prerrogativa de que o Estado determina seu destino, inclusive decidindo fazer parte de estruturas maiores de cooperação que geram obrigações para seus membros. Nesse sentido, reconhece-se a construção histórico-social da soberania e sua configuração como um ato discursivo que pode legitimar as mais diversas ações no cenário internacional.

Contudo, como a soberania e o Estado surgiram em um contexto de disputa de poder, em que era necessária a determinação clara de jurisdições, território e população, geralmente, a carga histórica acompanhou a soberania estatal e referir-se a ela, ainda hoje, diz respeito a levantar a bandeira do "não ultrapasse". Termos como *soberanista* e *pós-soberanista*, desse modo, são utilizados para indicar a inclinação ou não do Estado em defender a não ingerência em suas questões internas, embora essa independência seja mais retórica que real — como a tríade autoridade-independência-reconhecimento sempre foi. A soberania, assim, não é um dado da natureza, uma característica que inerentemente media as relações interestatais e fundamenta as relações intraestatais, assim como não é o Estado a única forma de estruturação das relações dentro de uma comunidade política. Como algo que não é natural, faz-se ainda mais evidente a necessidade de se analisar como a soberania estatal interfere nas dinâmicas sociais, porque isso significa que elas poderiam ser diferentes caso essa instituição não estivesse presente. No que concerne ao refúgio, é frequente, tanto nos debates políticos quanto nos acadêmicos, a menção à soberania estatal como um fator que determina resultados. É, portanto, o objeto desse trabalho analisar como essa tríade autoridade-independência-reconhecimento interfere no instituto do refúgio.

CAPÍTULO 2 CAUSAS, CONSEQUÊNCIAS E RESPOSTAS: MANIFESTAÇÕES SOBERANAS

2.1 Introdução – a manifestação soberana nas dimensões de análise

Quando Betts e Loescher (2011) propõem que a relação entre migração forçada e política internacional seja analisada conforme três níveis de análise (causas, consequências e respostas), reconhecemos uma perspectiva de estudo do refúgio que abarca elementos centrais tanto para a constituição desse instituto quanto para o entendimento sobre sua aplicação no mundo contemporâneo. Nesse sentido, foram identificadas três discussões em cada um desses níveis, caracterizados agora como *dimensões de análise* — evitando, assim, construir uma (falsa) relação de hierarquia entre eles —, as quais tentam captar os aspectos identificados como particularmente relevantes frente à complexidade vinculada à aplicação do refúgio: ordem internacional (uma causa da existência do instituto do refúgio), insegurança (uma consequência da aplicação do instituto do refúgio) e cooperação internacional (uma resposta para — e, ao mesmo tempo do — instituto do refúgio). A figura do refugiado apenas faz sentido quando se observa a territorialização do mundo em entidades políticas independentes, os Estados. Embora, como afirmado na Introdução, a prática do asilo preceda a divisão do mundo em Estados, as características que lhe foram atribuídas no processo de especificação jurídica que estabeleceu o refúgio demonstram grande vinculação com o contexto internacional em que foi configurado e no qual tem sido aplicado.

Por esse motivo, uma análise sobre o refúgio, esse instituto jurídico e político internacional, demanda um extenso entendimento a respeito da *ordem internacional*. A *insegurança* tem sido a consequência mais enfatizada no que toca à recepção de refugiados em um determinado país, ou seja, à aplicação do instituto do refúgio. Por fim, o recurso por meio do qual, desde o início da década de 1920, os países vêm lidando com os fluxos de refugiados perpassa sempre, em maior ou em menor medida, a *cooperação internacional* — essa é a resposta institucionalizada para os fluxos. Ademais, a própria especificação do asilo como refúgio previu (e continua demandando) medidas cooperativas para efetivo trato da temática que envolve os refugiados. Como discutido na Introdução, as dinâmicas no âmbito internacional perpassam, frequentemente, a soberania, por ser ela um elemento central de caracterização da sociedade internacional, sendo frequente sua menção no que concerne ao refúgio. Como é por meio das lentes da soberania estatal que a análise proposta nesse trabalho

vem sendo estruturada, este capítulo estuda as temáticas que foram elencadas em cada uma das dimensões de análise — determinando seus vínculos com a soberania —, firmando, assim, as bases para a compreensão objetivada sobre o instituto do refúgio. Reconhecendo que essa divisão é metodológica, não ontológica, as relações entre as próprias dimensões de análise também serão reveladas conforme adequação aos propósitos do estudo.

2.2 Ordem internacional⁵⁶

A grande afirmação com a qual o campo das Relações Internacionais vem lidando desde sua consolidação como área de estudos é de que a arena internacional consiste de um conjunto de Estados soberanos caracterizado pela anarquia. É em torno dessa assunção que grande parte das discussões desenvolvidas dentro desse campo do conhecimento tem sido construída: seja tomando tal declaração como premissa, e construindo análises a partir dela, seja no sentido de construir argumentações que refutam essa compreensão. A continuidade da importância dessa questão reflete, de um lado, a lógica a partir da qual se construiu o campo das relações internacionais — estadocêntrica (que, de modo evidente, refletia o momento histórico em que essa área de estudos se constituiu: de afirmação do Estado-nação). Logo, não obstante todas as perspectivas que buscam ir além desse ponto de partida — e que têm conseguido demonstrar que várias questões a serem estudadas por meio do arcabouço fornecido pela disciplina de Relações Internacionais prescindem da referência ao mundo anárquico de Estados soberanos —, a organização do pensamento na área ainda não conseguiu se distanciar desse elemento discursivo. De outro lado, a atuação dos atores no sistema internacional ainda referencia essa configuração, conforme os interesses em jogo: a prática discursiva recorre à ideia do Estado soberano que não reconhece qualquer autoridade superior sempre que deseja o afastamento de espaços que podem implicar compromissos internacionais dos Estados. Em contraposição a isso, essa prerrogativa de decisão última — que é o que também atribui ao Estado a legitimidade para se engajar em arranjos de qualquer natureza — não é mencionada quando os Estados decidem se aproximar desses espaços de comprometimento⁵⁷.

⁵⁶ Enquanto o Capítulo 1 apresentou as abordagens de alguns autores sobre a soberania estatal, objetivando discutir o conceito de soberania, este tópico retoma alguns estudos para debater o papel da soberania como princípio organizador das relações entre os agentes no campo internacional.

⁵⁷ Os desenvolvimentos históricos que geraram tal dinâmica foram discutidos no Capítulo 1.

É em meio a esse debate, acadêmico e político, que se busca compreender a configuração dessa esfera denominada *internacional*, suas dinâmicas e como ela influencia e é influenciada pelos processos que ocorrem em outras esferas — notadamente no âmbito interno dos Estados. No âmbito das discussões da chamada Escola Inglesa, foi desenvolvida a afirmação de que vivemos em uma sociedade de Estados soberanos e que é a partir dessa configuração do cenário internacional que a ordem na política internacional é mantida (BULL, 2002).

Verifica-se a existência de uma sociedade de Estados quando um grupo de Estados, conscientes de certos valores e interesses comuns, forma uma sociedade, no sentido de se considerarem ligados no seu relacionamento por um conjunto comum de regras e participarem de instituições comuns (BULL, 2002). Watson (2004), analisando os desenvolvimentos históricos que culminaram na sociedade internacional contemporânea, nota que, embora a sociedade internacional não seja mais europeia, as instituições e regras da nossa sociedade ainda são em grande medida aquelas herdadas da Europa (sobretudo de forma impositiva — por meio da colonização). Essa concepção de sociedade internacional, pois, abarca quase todas as regras e as práticas que haviam se desenvolvido na Europa, incluindo seu direito internacional e sua diplomacia. Incorpora, também, sua compreensão sobre soberania e igualdade jurídica, decorrente dos desenvolvimentos históricos europeus — caracterizados, em larga medida, como Watson (2004) demonstra, pela constante tensão entre o desejo de independência e a propensão à hegemonia e a, conseqüente, necessidade de (re)afirmação de espaços soberanos.

Já a ordem internacional é definida por Bull (2002) como o padrão de atividade que sustenta os objetivos elementares ou primários da sociedade internacional, quais sejam: 1) a preservação da própria sociedade de Estados — que a sociedade de Estados continue como forma predominante da organização política mundial; 2) a manutenção da independência, ou soberania externa, dos Estados individuais — que se reconheça sua própria independência em relação a autoridades externas e sua jurisdição suprema sobre o território e a população; 3) a manutenção da paz — que a ausência de guerra seja a situação normal do relacionamento entre os Estados; 4) a limitação da violência, o cumprimento das promessas e a estabilidade da posse mediante regras que regulem a propriedade. Desse modo, segundo o próprio autor, demonstrar que a sociedade internacional provê um grau de ordem não equivale a mostrar que estruturas distintas não poderiam gerar uma ordem mais eficaz.

Com essa configuração, a ordem que existe na sociedade internacional atual é precária e imperfeita, sendo mantida por um senso de interesse comum nos objetivos elementares, por regras que prescrevem a conduta que sustenta esses objetivos e por instituições que tornam essas regras efetivas (BULL, 2002). Haver ordem, assim, significa que as formas de conduta prevalentes se ajustam aos objetivos elementares da conduta social; tendo, nesse contexto, as regras, um papel vital. Logo, na sociedade internacional, a ordem decorre não apenas de fatos contingentes (que contribuem para ordem mesmo na ausência de qualquer reconhecimento de interesses, regras e instituições comuns), mas de uma percepção de interesse comum nos objetivos elementares da vida social; de regras que prescrevem a conduta visando a esse objetivo; e de instituições que ajudam a tornar efetivas tais regras (BULL, 2002).

Identifica-se, dessa forma, a relevância das regras para a configuração dessa ordem decorrente do estabelecimento de uma sociedade internacional, uma vez que a percepção da existência de interesses comuns nos objetivos elementares da vida social não proporciona, por si só, uma orientação definida das condutas consistentes com esses objetivos: esta é a função das regras (BULL, 2002)⁵⁸. Bull (2002) identifica três conjuntos de regras que desempenham papéis na manutenção da ordem internacional na sociedade contemporânea: 1) aquelas segundo as quais o Estado pode ser considerado o princípio normativo fundamental ou constitucional da política internacional — há uma sociedade internacional composta por Estados que se relacionam por meio de regras comuns e que se comprometem com instituições comuns; 2) regras de coexistência — como as que determinam o cumprimento de acordos ou prescrevem o dever de respeitar a soberania dos Estados sobre seus domínios territoriais e seus cidadãos; 3) as que regulam a cooperação entre os Estados. O autor ainda nota que, para ser socialmente eficaz, uma regra precisa contar com certo grau de obediência e deve ser admitida como fator de cálculo, mesmo para aqueles que escolhem violá-la (BULL, 2002).

Nesse contexto — em que instituições ajudam a tornar efetivas as regras que prescrevem a conduta para o alcance dos objetivos elementares da vida social internacional — Bull (2002) define *instituições* como os conjuntos de hábitos e práticas orientados para atingir objetivos comuns. No âmbito internacional, elas manifestam tanto o elemento de colaboração entre os Estados quanto representam uma forma de sustentar tal colaboração. Além disso, nota

⁵⁸ As quais podem adquirir caráter de direito internacional, norma moral, costume, prática estabelecida e regras operacionais (BULL, 2002).

que, na sociedade internacional, os principais responsáveis pela função de elaborar as regras, assim como de torná-las efetivas são seus próprios membros. Logo, Bull — estabelecendo os fundamentos para grande parte dos trabalhos desenvolvidos no âmbito da Escola Inglesa — constrói uma análise fundamentalmente centrada nos Estados, destacando que, na sociedade internacional, eles são as instituições mais importantes (BULL, 2002). É importante destacar, ainda, que a definição de sociedade internacional se baseia na consciência dos interesses e valores comuns, o que não exige que todos os interesses e valores sejam compartilhados, mas sim, que se tenha consciência daqueles que o são. Hurrell (2007), admitindo suas bases nas análises desenvolvidas por Bull, ressalva que esse autor traçou uma reflexão pluralista (ou comunitarista) da ordem internacional, no sentido de enfatizar sobremaneira, para análise dessa esfera, a existência de uma sociedade limitada de Estados soberanos separados. Nesse sentido, assinala Hurrell (2014) que alguns dos argumentos de Bull se aproximam daqueles de realistas clássicos.

Buzan (2014) assinala que o pluralismo representa um modo de associação estadocêntrico no qual a soberania e a não intervenção servem para conter e sustentar a diversidade política e cultural. Assim, essa visão é orientada para o *status quo* e preocupa-se, principalmente, com a manutenção da ordem interestatal. Em perspectiva mais abrangente, é possível se reconhecer, dentro da estrutura da própria Escola Inglesa, uma compreensão solidarista da ordem internacional, que envolve a potencial solidariedade dos Estados na sociedade internacional de respeito à aplicação da lei. O próprio Bull explicita tal distinção, afirmando que a

the central Grotian assumption is that of the solidarity, or potential solidarity, of the states comprising international society, with respect to the enforcement of the law. This assumption is not explicitly adopted and defended by Grotius, but, it will be argued, the rules which he propounds for international conduct are such as to presuppose that it is made. In the conception of international society which stands opposed to the Grotian doctrine the contrary assumption is made that states do not exhibit solidarity of this kind, but are capable of agreeing only for certain minimum purposes which fall short of that of the enforcement of the law. In the view it takes of the area of actual or potential agreement among the member states of international society it may be called pluralist where the Grotian doctrine is solidarist; and the rules it prescribes for relations among them are such as to reflect this difference⁵⁹ (BULL, 1966, p. 52).

⁵⁹ Tradução livre: "o pressuposto grociano central é o de que existe solidariedade, ou um potencial de solidariedade, entre os Estados que compõem a sociedade internacional, no que diz respeito à aplicação da lei. Essa suposição não é explicitamente adotada ou defendida por Grotius, mas, pode-se argumentar, as regras por ele propostas para a conduta internacional são tais que levam à presunção de que a solidariedade existe. Na concepção de sociedade internacional que se opõe à doutrina grociana, é feita a afirmação contrária, de que os

A diferença verificada por Bull entre as duas concepções de ordem significa que os pluralistas — aqueles que constatarem a existência de uma ordem pluralista — localizam a fonte do direito nos costumes e nos tratados e os identificam como vinculante na medida em que os Estados deram seu consentimento, explícito ou tácito, o que significa restringir as análises a uma investigação empírica que rastreia o que os Estados realmente fazem. Já os solidaristas admitem uma abordagem mais expansiva, que junta os costumes e os tratados ao direito natural, em relação ao qual a justiça e, assim, a validade do direito positivo podem ser medidos (BAIN, 2010).

Desde a identificação de Bull da existência de uma visão solidarista da ordem internacional, o solidarismo (ou cosmopolitismo) se distanciou de um mero apreço pelo direito natural, sendo o termo utilizado para definir uma ordem com um alto grau de normas, regras e instituições compartilhadas entre Estados, em que o foco não é apenas a organização da coexistência e da competição, mas também na cooperação em relação a um conjunto maior de questões — seja a busca de ganhos coletivos, como o comércio, ou a percepção de valores compartilhados, como direitos humanos (BUZAN, 2004). Nesse sentido, mesmo que não se justifique a abordagem com base no direito natural, permanece a compreensão de que os indivíduos são, em última instância, os membros da sociedade internacional — como evidenciado por Vincent (1995). O solidarismo, pois, integra um componente normativo mais forte para as abordagens que focam na sociedade internacional. É interessante notar que, embora não seja seu foco de análise, o próprio Bull, já em 1977, admitiu que a interação entre Estados é apenas uma parte de um sistema político maior, em que atuam também organizações internacionais, grupos não estatais e os próprios indivíduos (BULL, 2002) — ou seja, embora pluralista, as análises de Bull trazem em si as ressalvas necessárias para seu desenvolvimento para além de uma visão pluralista do mundo.

Inserido nesse debate sobre ordem, sociedade internacional, regras e instituições, Watson nota que o traço mais importante da sociedade internacional atual é a extensão da soberania política em todo o sistema: "Os [até então] cerca de 180 Estados em que ela se divide são, pelo menos nominalmente, independentes e juridicamente iguais" (WATSON, 2004, p. 419). Sobre o Estado, este pode ser definido como uma comunidade política independente, que possui um governo e afirma a sua soberania com relação a uma parte da

Estados não exibem solidariedade desse tipo, mas são capazes de concordar, somente para alcançar objetivos mínimos, que não alcançam aqueles que visam à aplicação da lei. A perspectiva que constata um acordo real ou potencial entre os Estados membros da sociedade internacional pode ser chamada de pluralista; enquanto a doutrina de Grotius é solidarista, e as regras prescritas [pela abordagem grociana] para as relações entre os Estados refletem essa diferença".

superfície terrestre e a um segmento da população humana (BULL, 2002)⁶⁰. Tem, assim, em relação a esse território e a essa população, soberania interna (supremacia sobre todas as demais autoridades dentro daquele território e com respeito a essa população) e soberania externa (independência com respeito a autoridades externas). Nesse mundo da sociedade internacional, Bull admite outro aspecto da configuração da soberania: o reconhecimento pelos pares — esse movimento em que ter soberania implica uma anterior admissão pelos demais do caráter de soberano do Estado. Segundo esse autor, a soberania, interna e externa, existe tanto no nível normativo quanto no factual: os Estados não apenas afirmam sua soberania, como, "na prática, exercem efetivamente, *em graus variados*, essa supremacia interna e independência" (BULL, 2002, p. 13, grifo nosso). Observa-se, assim, que Bull admite haver graus diferentes de exercício da soberania ao ressaltar a diferença entre a soberania nos planos normativo e factual. Tal destaque é importante porque reflete o fato de que, em se tratando de soberania, as afirmações não podem ser categóricas. Embora no plano discursivo a soberania estatal seja, frequentemente, retratada como um valor absoluto, declarações como "o Estado cede sua soberania" ou "utiliza de sua soberania" obscurecem a interpretação que, de fato, tem sido adotada no mundo real da política internacional sobre o que a soberania abarca e quais as possibilidades decorrentes de atuação frente a tal interpretação — como explicado no Capítulo 1 em relação à soberania como um ato discursivo e um conceito jurídico que leva a diferentes implicações.

Outra afirmação de Bull (2002) demonstra o papel da soberania na ordem internacional descrita pelo autor:

Na maior parte do tempo a maioria dos estados respeitava, de algum modo, as regras básicas da coexistência na sociedade internacional, do respeito mútuo pela soberania, do cumprimento dos tratados e da limitação do uso da violência. Da mesma forma, na maior parte do tempo a maioria dos estados participava de instituições comuns. A maioria dos estados participava das formas e procedimentos do direito internacional, do sistema de representação diplomática, da aceitação da posição especial das grandes potências, da existência de organizações internacionais funcionais, tais como as criadas no século XIX, da Liga das Nações e das Nações Unidas (BULL, 2002, p. 52, grifo nosso).

Watson (2004, p. 363) compartilha a mesma compreensão e demonstra que, historicamente, desde que a sociedade de Estados se restringia à Europa, "a retórica da

⁶⁰ Nota-se, aqui, a definição de Estado de Bull (2002) já em referência à sua soberania. Como discutido no Capítulo 1, embora soberania não seja uma característica inerente a uma entidade política, historicamente essa qualidade foi vinculada ao Estado, de modo que não é possível, na atualidade, se pensar o Estado negligenciando seu caráter de soberano.

independência era mais extrema do que na prática". Afirma, ainda, que a legitimidade teórica da nossa sociedade internacional atual proíbe a intervenção nos assuntos domésticos de um Estado-membro por parte de outro membro ou instituição coletiva; no entanto, na prática, "a distinção é tão embaçada quanto sempre o foi" (WATSON, 2004, p. 441). Isso significa notar que, embora o recurso ao discurso da soberania represente, frequentemente, uma reivindicação de não interferência externa em questões afirmadas como internas dos países e um afastamento de arranjos institucionais internacionais, na prática, a soberania não tem se mostrado o princípio inflexível a que esse discurso pretende aludir, tanto no que diz respeito à organização interna dos Estados quanto à configuração da sociedade de Estados, a qual mantém a ordem da esfera internacional. O que existe, pois, é uma legitimidade simbólica da soberania e graus variáveis de verdadeira autonomia (WATSON, 2004).

A ordem, determinada pela forma como o sistema internacional é organizado — na atualidade, em termos de sociedade internacional —, além de ser uma condição concreta na política internacional é, também, considerada um valor (BULL, 2002). Contudo, não é o único valor em relação a que a conduta internacional pode ser moldada, nem, necessariamente, um valor supremo. Ele é, frequentemente, contrastado por outro valor, a justiça. Bull (2002) declara que, ao contrário da *ordem*, a *justiça* é um termo que apenas se pode definir — em última instância — de forma pessoal ou subjetiva. Nessa discussão sobre ordem e justiça, Bull (2002) trata do tema dos direitos humanos, asseverando que, apesar de não ter provido a base da qual as compreensões de justiça e moralidade internacional pudessem derivar, a ideia de direitos e deveres humanos se tornou, ainda assim, um elemento potencialmente subversivo da própria sociedade internacional. Tal interpretação decorre da compreensão de que o acordo básico da coexistência dos Estados (o reconhecimento mútuo de jurisdições soberanas) implica um silêncio entre os governos a respeito dos direitos e deveres dos cidadãos em outros Estados. Essa conspiração é, segundo Bull, mitigada pela prática de concessão de asilo a refugiados políticos, pelo reconhecimento — ainda que em caráter declaratório — de direitos morais dos seres humanos em documentos como a Carta das Nações Unidas e a Declaração Universal dos Direitos Humanos e pela prática de cooperação entre Estados em relação a demandas por respeito aos direitos humanos em situações como o tratamento de prisioneiros de guerra e a promoção do bem-estar econômico e social.

Essa polarização entre ordem e justiça é possível quando se afirma a existência de uma ordem fundada no pluralismo. Quando o entendimento sobre a ordem é de que esta apresenta elementos solidaristas, as questões vinculadas à justiça são abarcadas e discutidas dentro da

própria noção de ordem internacional. Uma concepção pluralista leva Bull a afirmar que existem muitos obstáculos para a questão da justiça no âmbito internacional, pois o contexto da ordem internacional é desfavorável aos projetos que visam a realizar a justiça cosmopolita ou mundial, já que muitas questões permanecem sob o controle dos Estados — como as políticas de imigração — sem que eles estejam dispostos a abdicar desse controle. A compreensão do autor, portanto, é de que os direitos humanos apresentam um potencial disruptivo: a sociedade internacional reconhece a ideia de que deveres e direitos humanos podem ser questionados em relação ao Estado de pertencimento de um indivíduo, porém, essa questão é levantada apenas de modo seletivo e distorcido. Para Bull (2002), se a sociedade internacional, de fato, passasse a considerar a justiça humana como primordial — e a coexistência estatal como secundária —, quando houvesse discordância em relação à definição desses direitos — ou sobre a priorização de sua garantia —, o resultado seria a corrosão da ordem internacional. Bull (2002) sustenta essa afirmação apontando que toda a sociedade de Estados mostra a convicção de que a ordem tem prioridade sobre a justiça humana, sendo possível que os Estados subordinem a ordem à justiça em determinados casos, especiais, mas que eles não estão dispostos a permitir a derrubada de toda a estrutura da coexistência internacional.

Vincent (1995), ao contrário, a partir de uma perspectiva solidarista, enxerga nos direitos humanos um elo da sociedade internacional e assinala que, em relação à demanda de um padrão mínimo de tratamento para todos os seres humanos, pode-se argumentar que o direito internacional dos direitos humanos removeu, pelo menos em um nível minimalista, a distinção entre nacionais e estrangeiros. Entretanto, o nível realmente é mínimo, não indicando um cosmopolitismo repentino: uma área em que a jurisdição doméstica dos Estados permanece amplamente intacta é a de admissão e expulsão de estrangeiros. Obviamente, a afirmação de Vincent tem que ser filtrada considerando os desenvolvimentos ocorridos no período posterior à sua análise, de modo que, atualmente, pode-se sustentar que a admissão e a expulsão de estrangeiros sofreram os impactos dos processos de integração regional e do estabelecimento na esfera internacional de tratados referentes à questão — de forma que não se pode afirmar que é uma área que permaneceu intacta —, todavia, permanece pertinente a interpretação que interferência nesse âmbito foi mínima. Ainda que o autor (1995) faça tal afirmação categórica sobre o direito internacional dos direitos humanos e sua interferência em como os Estados lidam com os estrangeiros, ele destaca que vários documentos internacionais que versam sobre direitos humanos (como a Declaração Universal de 1948 e a Convenção

Internacional sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial, de 1965) não apenas reconhecem a existência de uma sociedade para além da sociedade de Estados, mas também buscam constranger a conduta dos Estados em relação a tal sociedade. O autor assinala que um indicador óbvio da forma como os direitos humanos se tornaram uma preocupação legítima da sociedade internacional pode ser o apoio dado a vários tratados internacionais, sendo que alguns (como o sobre o direito dos refugiados e o direito a não ser submetido à escravidão) chegaram perto de um consenso na sociedade internacional contemporânea. Isso, no entanto, está longe de implicar que os indivíduos se tornaram cidadãos do mundo: eles permanecem em grande medida à mercê de seus Estados⁶¹ (VINCENT, 1995).

Desse modo, Vincent (1995) sustenta que as conclusões a respeito das instituições de direitos humanos como medida da solidariedade na sociedade mundial devem ser modestas, uma vez que elas são, no nível internacional, indicadores não confiáveis do comprometimento com os direitos humanos na prática. Os direitos humanos funcionam como palco tanto para a exibição da discordância como para se mostrar solidariedade, e refletem, também, preocupações de uma sociedade interestatal. Uma vez que a sociedade internacional é derivada do reconhecimento de direitos humanos universais, ela é, portanto, desigual e ocasionalmente dificilmente visível. Por outro lado, ao mesmo tempo em que o autor busca distanciar o debate sobre direitos humanos daquele sobre política internacional — como ele mesmo admite objetivar fazer — reconhece que os direitos humanos desempenham um papel referente à decisão sobre a legitimidade dos Estados (e de outros atores e instituições) na sociedade internacional. Nesse sentido, afirma que não seria mais suficiente que o Estado seja reconhecido como soberano ou que esteja de acordo com o princípio da autodeterminação: o Estado teria que agir domesticamente de forma que não violasse os direitos básicos de indivíduos e grupos em seu território. Essa afirmação de Vincent reflete um momento político e acadêmico em que os debates ressaltavam a temática dos Estados falidos (*failed States*) e da posição da sociedade internacional em relação a eles, sendo a última refletida nas intervenções humanitárias — mas que perdeu fôlego na literatura⁶² e que agrega pouco em

⁶¹ Ou, no caso dos refugiados, de um Estado de acolhida que tenta reestabelecer a relação Estado-cidadão-território, como será discutido no Capítulo 3.

⁶² A partir da segunda metade da década de 1980 até o início dos anos 2000, foram publicados vários textos que discutiam a temática dos chamados "Estados falidos, fracassados, colapsados e quase-Estados" — vide Christopher (1997), Herbst (1996-1997), Jackson (1987), Hopkins (2000). Tais debates articularam-se com a quantidade significativa de intervenções humanitárias. Entre 1990 e 1999, por exemplo, a ONU estabeleceu 35 Operações de Paz, 30 a mais que na década anterior e 16 a mais que na década seguinte (UNITED NATIONS,

termos de poder explicativo para esse estudo. Contudo, tal menção faz-se importante porque demonstra a tensão que existe continuamente entre direitos humanos e política internacional. Essa tensão é resultado do fato de que a ordem internacional não é categoricamente pluralista ou solidarista: em diferentes momentos e em relação a distintas questões, ora sobressaem aspectos de uma ordem pluralista ora de uma solidarista.

É evidente a influência do trabalho de Bull para a obra de Vincent, sobretudo no que concerne à compreensão de que os Estados vivem atualmente em uma sociedade internacional — sendo ligados por interesses e valores comuns. Compartilhando, assim, algumas das interpretações sobre a ordem na sociedade internacional, Vincent (1974) faz referência a Bull, ao afirmar que o princípio da soberania estatal serve ao propósito de estabilização da posse nas relações internacionais, sendo esse — de todos os objetivos da ordem — o objetivo fundamental para a vida internacional. Enquanto os direitos de propriedade sobre uma terra não implica direitos sobre pessoas, o direito da soberania territorial é um direito diretamente sobre pessoas — ainda que sobre aquelas que se encontram em um dado território (VINCENT, 1974).

Embora Vincent (1974), assim como grande parte dos autores que discutem o tema, descreva a soberania estatal como princípio que prescreve a não interferência por um Estado nos assuntos domésticos de outros, o autor também lida com a prática verificada no mundo real em que vige o imperativo da soberania estatal. Nesse sentido, *"from the notion of supreme authority can be inferred a denial of any authority above the state, an interference which, if it rendered international law meaningless, might be logically valid but can be shown to be false empirically"*⁶³ (VINCENT, 1974, p. 40). Pode-se, portanto, inferir uma distinção: a ação de acordo com o direito internacional não significa um questionamento sobre o princípio da soberania estatal, o que decorre do fato de que a soberania também é um conceito jurídico, logo, depende do próprio direito internacional para existir. Além disso, Vincent (1974) — lembrando que a não intervenção é um princípio derivado da soberania estatal — distingue não intervenção e independência, assinalando que não são sinônimos. Se um Estado tem direito à independência, significa que ter o direito de conduzir suas questões sem a interferência de outros. Já o princípio da não intervenção explicitamente vincula o direito de um Estado à independência ao dever dos outros de respeitá-lo e expressa essa relação em uma

2013). Essa grande quantidade de intervenções nesse período, levou a década de 1990 a ser chamada "a época da intervenção humanitária" (CARNEIRO, 2015).

⁶³ Tradução livre: "A partir da noção de autoridade suprema, pode-se inferir uma negação da existência de qualquer autoridade acima do Estado, uma inferência que, esvaziando o conteúdo do direito internacional, pode ser logicamente válida, mas pode que se pode demonstrar ser falsa empiricamente".

regra de conduta internacional. Entende-se, assim, que a compreensão do autor distingue o âmbito individual do Estado (a que ele faz referência com o conceito de independência) do âmbito das relações internacionais dos Estados (aludido no princípio da não intervenção). A regra da não intervenção, pois, ao mesmo tempo em que protege o princípio da soberania, coloca limites nesse direito: a regra da não intervenção tem sua origem na sociedade dos Estados, emergindo da sua coexistência e provendo sua contínua coexistência. A soberania, como uma norma obrigatória, reflete as necessidades essenciais do sistema: cada nação, organizada territorialmente, é uma unidade independente, não sujeita a conquista ou dominação, preservando para si mesma aquela política externa independente necessária para a flexibilidade do alinhamento com outros Estados. A soberania e a igualdade formais dos Estados não são doutrinas determinadas por advogados internacionais contra a prática dos Estados, são características integrais do sistema. Por outro lado, "*perfect equality is not possible, [...] states are equal as states, unequal in most other respects*"⁶⁴ (VINCENT, 1974, p. 41).

Watson (2004) destaca a tensão entre o desejo de independência (vontade de relaxar as limitações e compromissos — ao preço do aumento da insegurança econômica e militar) e a ordem (que promove paz e prosperidade — ao preço da liberdade de ação). Haver *Estados independentes* em um sistema, logo, significa que existem entidades políticas que mantêm a capacidade última de tomar decisões tanto internas quanto externas — faz referência, assim, ao conceito de soberania estatal. Todavia admite que, na prática, a liberdade para a tomada de decisões externas é minada pelas limitações que o envolvimento em um sistema impõe e pelos comprometimentos voluntários que os Estados assumem visando a manejar suas relações internacionais de maneira mais eficaz (WATSON, 2004). Watson (2004), desse modo, caminha na mesma direção argumentativa de Bull (2002), ressaltando que a soberania, ao mesmo tempo em que é um princípio que organiza a sociedade de Estados, é fundamentalmente minada pela existência dessa mesma sociedade.

Como assinalado anteriormente, observa-se, nas análises de Bull, o que Hurrell (2007) denomina abordagem pluralista da sociedade internacional, o que demanda, por sua vez, algumas observações. Embora se reconheça toda a contribuição de Bull em fornecer um arcabouço teórico sobre a configuração e o funcionamento da sociedade internacional, é necessário ressaltar que o mundo do qual Bull derivou sua interpretação era um mundo, sobretudo, das décadas de 1960 e 1970, com todas suas especificidades — as quais não

⁶⁴ Tradução livre: "igualdade perfeita não é possível, [...] Estados são iguais como Estados, são desiguais em relação à maioria das outras questões".

necessariamente refletem o mundo atual. Nesse sentido, as contribuições de Hurrell incorporam elementos não abarcados por Bull — seja por não estarem presentes naquele momento seja por não serem relevantes no contexto acadêmico em que a obra desse autor foi redigida (de intenso debate entre neorrealismo e neoliberalismo). Desse modo, Hurrell, além de incorporar novos elementos para análise e compreensão da atual ordem internacional, demonstra a necessidade de se utilizar arcabouços teóricos desenvolvidos fora do âmbito da Escola Inglesa, mas que, dada sua construção (tanto das abordagens da Escola Inglesa quanto dessas outras reflexões), são capazes de complementar a análise da sociedade internacional, por direcionarem seus olhares para questões que não tiveram relevância destacada por alguns autores dessa abordagem, como Bull, Vincent e Watson.

Hurrell (2007) detalha a tensão que existe no mundo atual (tanto no mundo político quanto no mundo acadêmico) no que diz respeito às forças que disputam a compreensão sobre a ordem internacional contemporânea. De um lado, ressalta-se a contínua relevância do Estado para a determinação e a configuração dos processos que ocorrem no âmbito internacional e para a compreensão desses processos. De outro, autores ressaltam o enfraquecimento do Estado e a sua perda de importância como fator explicativo das relações internacionais. Embora, como mencionado anteriormente, outros autores da Escola Inglesa admitam que a política internacional envolve outros atores que não apenas os Estados, Hurrell (2007, p. 6) declara de modo mais evidente e categórico que "*start from the traditional focus on states does not mean that states are the only legitimate objects of study in world politics nor that they necessarily remain 'in control'*"⁶⁵. Tal entendimento é central para esse trabalho, uma vez que essa explícita admissão deixa, então, de ser uma mera *mea culpa* analítica, para indicar que, ainda que se conheçam as nuances, está sendo feita uma clara escolha metodológica de focar a análise no Estado — essencial para nosso objeto de estudo, o instituto do refúgio, como será visto no Capítulo 3.

Em relação ao entendimento de que o mundo é formado por uma pluralidade de Estados, que coexistem sabendo que têm valores e interesses comuns (ou seja, a partir de uma compreensão comunitarista da ordem), três argumentos podem ser observados (HURRELL, 2007). O primeiro enfatiza que o Estado é um baluarte contra a anarquia e a melhor esperança para a provisão de segurança. Segundo essa abordagem, a ordem doméstica e a defesa externa são os dois objetivos definidores do Estado e a sua legitimidade depende — acima de tudo — de sua capacidade de manter a paz civil e promover a segurança internacional. Nesse sentido,

⁶⁵ Tradução livre: "o início a partir do foco tradicional nos Estados não significa que os Estados são os únicos objetos legítimos de estudo na política internacional nem que eles necessariamente permanecem 'no controle'".

ressalva-se que o Estado pode, de fato, muito facilmente se tornar uma ameaça para a segurança de seus cidadãos; todavia, essa perspectiva entende que há pouca evidência de que a política sem o Estado represente uma via sustentada para conter ou diminuir a violência (vide as situações em que a capacidade declinante do Estado de manter a ordem leva à privatização da violência, como ao paramilitarismo e a vigilantismo. O segundo argumento afirma que enquanto o Estado e a soberania estatal provêm a estrutura institucional básica, uma noção de comunidade política e uma crença no valor moral da autodeterminação fornecem — ainda mais — o poder político e o significado moral da ideia de viver em um mundo constituído de Estados-nação separados. Por fim, o argumento construído refere-se à importância da autogovernança coletiva: uma sociedade internacional pluralista aprofunda o direito de um povo ou comunidade de se governar, minimizando os perigos da imposição e da interferência, sobretudo de Estados mais poderosos, e da ameaça que adviria da criação de um governo mundial ou de um poder global centralizado (HURRELL, 2007).

Em outro polo de compreensão sobre o sistema internacional, autores vêm enfatizando o desenvolvimento de mudanças muito importantes na ideia de Estado soberano (HURRELL, 2007). A soberania, se entendida como liberdade de se fazer escolhas em relação a sistemas econômicos, político ou social ou a comportamento externo foi severamente constrangida. No que concerne ao poder do Estado sobre seus nacionais, ela tem sido erodida pelos direitos humanos e pela maior variedade de cortes nacionais e tribunais internacionais. Isso significa uma tendência em ver a soberania não como uma reivindicação absoluta de independência ou um símbolo do pertencimento a um clube fechado de Estados, mas como um grupo de competência em alteração e como um *status* que assinala a capacidade de se engajar em um conjunto cada vez mais complexo de transações internacionais (HURRELL, 2007).

É nesse contexto de disputa de interpretações a respeito da realidade do "internacional" que Hurrell (2007) explicita sua compreensão: a estrutura institucional e constitucional da sociedade internacional, de fato, moveu-se da sua ênfase herdada no pluralismo no sentido de uma expansão das normas e instituições liberais solidaristas e práticas emergentes de governança para além do Estado. Há, atualmente, uma rede mais densa e integrada de instituições, discursos e práticas compartilhados dentro das quais as expectativas de justiça e injustiça global se tornaram estabelecidas de modo mais firme. A emergência de um conjunto de princípios internacionalmente acordados — respeito pelos direitos humanos, proibição da agressão e autodeterminação — pode fundamentar alguma noção de bem comum mundial e alguma base mais ampla para a avaliação de regras

específicas. A estrutura normativa da sociedade internacional evoluiu de modo a enfraquecer os argumentos que negam a existência de uma comunidade global de justiça ou que tomam uma postura restricionista ou fortemente pluralista em relação à justiça global (HURRELL, 2007). Ao mesmo tempo, enquanto a densidade da sociedade internacional aumentou, os elementos de deformidade permaneceram proeminentes: existe deformidade em relação à distribuição de vantagens e desvantagens e em relação a quem estabelece as regras; em suma, as instituições não são apenas, como muitos liberais afirmam, instrumentos para a resolução de problemas comuns, mas locais de poder, e mesmo de dominância (HURRELL, 2007).

Nesse sistema existente na atualidade, é central o papel da estrutura de entendimentos comuns, regras, normas e expectativas mútuas — criada e desenvolvida historicamente (HURRELL, 2007) — e que são refletidos no que hoje se denomina "regime internacional". A existência de um discurso compartilhado implica uma aceitação geral de certos princípios e processos gerais; ele limita o conjunto de justificativas e motivações permitidas; empodera determinados grupos e instituições; ajuda a criar incentivos para a socialização e a internalização. Para Hurrell (2007), esse discurso é moldado por suas origens históricas dentro de uma determinada cultura, mas é aberto, dinâmico e resistente à tentativa contínua de captura por um interesse particular ou por um agrupamento de poder político.

A ambição normativa da sociedade internacional é mais visível no campo dos direitos humanos e da democracia — ou seja, na ideia de que a relação entre governantes e governados, Estado e cidadão, deve ser objeto de preocupação internacional legítima; de que o mau tratamento de cidadãos deve levar à ação internacional; e que a legitimidade externa de um Estado deve depender cada vez mais de como as sociedades domésticas são organizadas politicamente (HURRELL, 2007). De um lado, o sistema busca proteger os direitos humanos por meio da mobilização da vergonha e pelos custos crescentes à reputação do Estado. De outro, existe um papel desempenhado pelas normas internacionais no fortalecimento e empoderamento de grupos que lutam domesticamente e na criação de incentivos materiais e pressões normativas para a internalização de tais normas nos sistemas legais e políticos domésticos. Embora sua origem esteja intimamente ligada a poder, interesses e valores de Estados ocidentais no período imediatamente posterior à Segunda Guerra Mundial, uma vez criado, o regime de direitos humanos proveu plataformas institucionais e apoios normativos para que atores mais fracos (Estados e grupos não estatais) pressionem para o alcance de seus interesses (HURRELL, 2007).

Esse regime de direitos humanos que surgiu após a Segunda Guerra, afirma Hurrell (2007) é global: 1) defende-se que, de fato, os direitos individuais e coletivos definidos em um crescente número de instrumentos legais internacionais sejam aplicados a todos os seres humanos; 2) as Nações Unidas desempenharam um papel central no processo de estabelecimento de padrões, promoção e — em uma medida menos satisfatória — proteção de direitos humanos. Nesse sentido, o desenvolvimento de direitos humanos pressiona contra o estatismo do sistema em relação à forma como ele opera (HURRELL, 2007). Hurrell (2007) ressalva, no entanto, a importância de não se ignorar como os regimes internacionais de direitos humanos continuam a ser marcados pelo estadocentrismo e pela soberania — não apenas no que se refere à capacidade dos Estados de resistirem à transferência de autoridade, mas também no que concerne à forma como o próprio sistema foi concebido. Os Estados são a fonte do sistema, o *locus* de responsabilidade e o foco para a pressão (HURRELL, 2007). Como consequência, essa *"perspective suggests that we should think of international human rights regimes as affecting political actors primarily on an interstate level and in terms of the dynamics of the interstate system"*⁶⁶ (HURRELL, 2007, p. 149).

Hurrell (2007) assinala que existe uma realidade política, legal e moral para as normas solidaristas e transnacionais e, mesmo que por motivos puramente pragmáticos, os Estados precisam justificar suas ações em termos dessas normas e têm que buscar legitimidade desses atores internacionais que são os repositórios e desenvolvedores dessas normas. Por outro lado, admite que o pluralismo baseado no Estado continua a desempenhar um papel fundamental na estrutura política, legal e normativa da sociedade internacional contemporânea e declara que a retórica transformacionista sobre "pós-Westfália" superestima substancialmente o grau em que nós, de fato, ultrapassamos uma ordem baseada no Estado e na soberania — em termos de política, direito e moralidade. O mundo em que vivemos não é um que suplantou o mundo westfaliano, mas um em que concepções de governança solidaristas e cosmopolitas coexistem com muitos aspectos da velha ordem pluralista. Embora disfarçada pela retórica da igualdade soberana, uma concepção hierárquica da ordem continua extraordinariamente poderosa e influente (HURRELL, 2007).

Nesse sentido, os dilemas são grandes quando se considera a relação entre as aspirações relativas aos direitos humanos e a realidade das estruturas políticas internacionais dentro das quais essas aspirações estão inseridas. Há argumentos poderosos sobre por que a soberania deve ser condicionada à capacidade e disposição do Estado de proteger os direitos e

⁶⁶ Tradução livre: "perspectiva sugere que devemos pensar que os regimes de direitos humanos afetam os atores políticos principalmente no nível interestatal e em termos da dinâmica do sistema interestatal".

o bem-estar de seus cidadãos e para o desenvolvimento da responsabilidade de proteger. A dificuldade diz respeito ao fato de que essa responsabilidade não se transformou em um conjunto de instituições coerentes política e normativamente, mas em uma "comunidade internacional", cujas ações continuam a depender do poder, interesse e preferências de seus atores mais poderosos. Os limites para a mudança, logo, podem ser vistos no poder ainda vigente do nacionalismo e do Estado-nação; na dependência europeia da segurança; nos limites formais do processo de integração e nos limites para a delegação; e nas áreas em que direito e poder se encontram e onde normas informais e práticas pluralistas antigas continuam a ser predominantes. (HURRELL, 2007). Assim, considerando as situações em que — embora as necessidades humanitárias sejam bastante agudas —, os interesses apontam no sentido da inação e as situações marcadas pela negação de direitos humanos, pela seletividade e por objetivos econômicos e de segurança, faz sentido afirmar que *"the apparently apolitical quality of rights is itself the product of political struggles and compromises that naturally vary greatly across time and across space"*⁶⁷ (HURRELL, 2007, p. 158).

No âmbito dessa discussão, conclui-se que os conceitos de soberania estatal, direito internacional e guerra — ao contrário do que afirmado por alguns autores pluralistas — não são dados pelo jogo da política de poder; na verdade, entendimentos compartilhados e fundados historicamente que esses conceitos representam moldam a natureza do jogo, como ele deve ser jogado e como ele mudou e evoluiu (HURRELL, 2007). Portanto, ainda que o poder seja realmente importante, ele não pode ser entendido apenas em termos de capacidades materiais: no fim, é o embate entre significados, ideologias e reivindicações de justiça, ao interagir com padrões de poder desigual, o que torna a cooperação tão problemática (HURRELL, 2007). Ademais, as normas e as instituições são centrais para a compreensão da forma e o caráter da política de poder em um determinado momento. Isso significa que o foco na sociedade internacional não leva a uma abordagem preocupada apenas com a promoção do direito e da moralidade; mas à compreensão de que o poder, a coerção e o conflito desempenham um papel importante — muitas vezes dominante — nas relações internacionais. As normas também são fundamentais para a compreensão do poder da mobilização política e da ação coordenada; explicam como os atores são constituídos — *"who can act and in what kinds of social and political activities"*⁶⁸ (HURRELL, 2007, p. 38) — e ajudam a explicar a identidade dos atores e, conseqüentemente, as fontes de suas preferências.

⁶⁷ Tradução livre: "A aparente qualidade apolítica dos direitos é, em si mesma, o produto de lutas e compromissos políticos que naturalmente apresentam grande variação no tempo e no espaço".

⁶⁸ Tradução livre: "quem pode agir e em quais tipos de atividades sociais e políticas".

Por fim, normas e instituições são essenciais para a estabilização e a legitimação do poder. E por que referir-se ao poder, uma vez que não é seu jogo que determina os conceitos sob análise neste trabalho? Porque, diferentemente do que apontam os liberais, as instituições não apenas resolvem problemas comuns ou promovem valores compartilhados: são *loci* de poder e refletem e consolidam hierarquia de poder e interesses de Estados poderosos (HURRELL, 2007) — isso será discutido no último subtópico deste capítulo.

É possível constatar, desse modo, que a sociedade internacional contemporânea apresenta, concomitantemente, elementos de uma ordem pluralista — que remetem à existência de uma sociedade de Estados que têm domínios bem definidos conforme determina a soberania enquanto princípio organizador básico dessa sociedade — e solidarista — que remetem a preocupações em relação à justiça e trazem considerações para a cooperação que vão além da mera coexistência entre Estados. Pluralismo e solidarismo, pois, não são perspectivas mutuamente exclusivas sobre a ordem internacional, mas "*positions on a spectrum representing, respectively thin and thick sets of shared norms, rules and institutions*"⁶⁹ (BUZAN, 2004, p. 139). Não encarada como um esquema de elementos excludentes, a díade pluralismo-solidarismo pode fornecer uma estrutura analítica útil para compreensão dos processos que ocorrem no âmbito internacional. Isso é possível, sobretudo, porque a complexidade do mundo real frequentemente não permite afirmações categóricas sobre os processos sociais. Frequentemente, aspectos aparentemente contraditórios dividem espaço e moldam os resultados das dinâmicas da sociedade internacional. A análise estruturada neste trabalho objetiva exatamente identificar esses elementos de tensão, de forças que apontam para diferentes direções, no que se refere às dinâmicas do refúgio, provendo, assim, subsídios que sustentem futuros desenvolvimentos para o instituto do refúgio.

2.3 Segurança

Rotschild (2007) explica que, no princípio dos anos 1990, a segurança passou a ser interpretada com um sentido estendido (*extended sense*), o que implicou 1) uma mudança do objeto referente, em algumas questões (das nações para os indivíduos); 2) uma ampliação do escopo de análise (abarcando o globo como um todo); 3) a expansão da responsabilidade política relacionada à garantia da segurança (não mais apenas ao Estado era atribuída essa

⁶⁹ Tradução livre: "posições dentro de um espectro, que representam, respectivamente, um conjunto restrito e robusto de normas, regras e instituições compartilhadas".

tarefa, mas a outros atores, como instituições internacionais, governos locais e opinião pública); e 4) a incorporação de temas para além da questão militar tradicional (englobando as temas de política, economia, meio ambiente, migração, entre outros).

Havendo, portanto, essa ampliação de temas tratados a partir da área da segurança, é possível identificar, na literatura, três conjuntos diferentes de abordagens sobre a segurança: a tradicionalista — a qual mantém o foco militar; a ampliada — que verifica uma expansão do conjunto de temas da agenda de segurança; e a crítica — a qual defende uma atitude ainda mais questionadora a toda a estrutura a partir da qual a segurança é conceituada (BUZAN, 1997), argumentando que os seres humanos são a referência última para a segurança (BUZAN; HANSEN, 2009).

A expansão do debate surgiu da insatisfação com a limitação do campo dos estudos de segurança colocada pelas obsessões militar e nuclear da Guerra Fria — insatisfação que foi estimulada pela emergência das agendas econômica e ambiental nas relações internacionais durante os anos 1970 e 1980 e pela ascensão das preocupações relacionadas a questões de identidade e crime transnacional nos anos 1990 (BUZAN; WÆVER; WILDE, 1998). Ao contrário da tradicional abordagem restritiva, é possível compreender que ameaças e vulnerabilidades podem emergir em diferentes áreas, militar e não militares; contudo, para equivaler a uma questão de segurança, elas têm que atender a certos critérios estritamente definidos que as distinguem do andamento normal de questões meramente políticas. Desse modo, segundo Buzan, Wæver e Wilde (1998), elas têm que ser alçadas à condição de ameaças existenciais a um objeto referencial por um agente securitizador que, dessa forma, gera aprovação de medidas de segurança para além das regras previamente estabelecidas. Logo, a securitização é um ato discursivo — *speech act* (WÆVER, 2007). O ator securitizante pode ser uma pessoa ou um grupo que conduz tal discurso (BUZAN, WÆVER, WILDE, 1998) — podendo se localizar em diferentes esferas no país: por exemplo, no Executivo, na mídia, na oposição política, no judiciário e no setor das organizações não governamentais (WATSON, 2009).

Ao ampliar o escopo dos estudos de segurança, Buzan, Wæver e Wilde (1998) sugerem, também, uma desagregação da análise em diferentes setores: econômico, político, militar, ambiental e societal — explicando, ao mesmo tempo, que tal fragmentação diz respeito a uma escolha analítica, não correspondendo a uma diferenciação de fato de setores da vida social:

*Sectors serve to disaggregate a whole for purposes of analysis by selecting some of its distinctive patterns of interaction. But items identified by sectors lack the quality of independent existence. Relations of coercion do not exist apart from relations of exchange, authority, identity, or environment. Sectors might identify distinctive patterns, but they remain inseparable parts of complex whole. The purpose of selecting them is simply to reduce complexity to facilitate analysis*⁷⁰ (BUZAN; WÆVER; WILDE, 1998, p; 8).

Hammerstad (2014) observa que os migrantes forçados foram praticamente ignorados pelos estudos de segurança durante a Guerra Fria, tendo o interesse pelo tema nessa área de estudos acompanhado a ampliação da agenda de segurança, a qual se iniciou com o fim desse período. A categorização em distintos setores serve aos propósitos desse trabalho, que visa a enfocar o aspecto societal da questão da segurança vinculada aos refugiados, conforme explicado na Introdução. A "insegurança societal" é uma expressão decorrente da categorização da análise sobre segurança em setores — econômico, político, militar, ambiental e societal — e ocorre "*when communities of whatever kind define a development or potentiality as a threat to their survival as a community*"⁷¹, sendo, portanto, a identidade o conceito organizador do setor societal (BUZAN, WÆVER, WILDE, 1998, p. 119). Conforme explica Wæver (2007, p. 83), "*the key to society, therefore, involves those ideas and practices that identify individuals as members of a social group. Society is about identity, the self-conception of communities, and those individuals who identify themselves as members of a particular community*"⁷². É interessante destacar uma abordagem de Brancante e Reis (2009) à abordagem da Escola de Copenhague sobre segurança societal. Os autores apontam que

ao sugerir que as ameaças existenciais à segurança societal sejam tratadas de maneira excepcional, Buzan e seus colegas negligenciam a complexidade real dos assuntos envolvidos. A diversidade cultural de um país não pode ser "solucionada" com políticas públicas orientadas para a resolução de crise; antes, merece ser objeto de iniciativas de longo prazo que não usem a lógica maniqueísta da segurança (aliado vs. inimigo), mas procurem resolver conflitos entre grupos diferentes sem entendê-los como ameaça identitária ao resto da sociedade (BRANCANTE; REIS, 2009, p. 82).

⁷⁰ Tradução livre: "Setores servem para desagregar um todo para fins de análise, selecionando alguns dos seus padrões distintivos de interação. Mas os itens identificados como setores não têm a qualidade de existência independente. Relações de coerção não existem fora das relações de intercâmbio, autoridade, identidade ou meio ambiente. Setores podem identificar padrões distintivos, mas eles permanecem partes inseparáveis de todos complexos. O propósito de selecioná-los é apenas reduzir a complexidade para facilitar a análise".

⁷¹ Tradução livre: "quando uma comunidade, de qualquer tipo, define um desenvolvimento ou uma potencialidade como uma ameaça para sua sobrevivência como uma comunidade".

⁷² Tradução livre: "o central para a sociedade, assim, envolve aquelas ideias e práticas que identificam indivíduos como membros de um grupo social. Sociedade é sobre identidade, a autoconcepção das comunidades e aqueles indivíduos que se identificam como membros de uma comunidade particular".

A crítica dos autores centra-se na sua afirmação de que o conceito de "segurança societal" prescinde de poder explicativo, já que seriam "pouco claras" as vantagens de se "interligar ameaças com transformações num mundo globalizado e *fast-changing*" (BRANCANTE; REIS, 2009, p. 95). Ademais, pontua-se que ele implicaria uma neutralidade do analista frente aos fenômenos que buscam analisar e a possibilidade histórica de legitimação de genocídios com base em clivagens étnicas⁷³.

Concordamos com os autores sobre os malefícios de se dotar o debate sobre a migração de um tom "alarmista e securitizador" (BRANCANTE; REIS, 2009, p. 96); contudo, a distinção a respeito do que a abordagem de "segurança societal" fornece é que interpretamos que essa abordagem visa a discutir os efeitos da securitização do influxo de refugiados para o tratamento das questões relacionadas a essas pessoas — e não como manejar a diversidade cultural decorrente da presença dessas pessoas no país. Ao contrário, não conseguimos identificar na obra de Buzan uma argumentação que dê suporte à interpretação de que o conceito de "segurança societal" deva legitimar, reforçar ou promover clivagens étnicas. Ressaltamos, inclusive, que ao entender a segurança como um ato discursivo, os autores da Escola Inglesa retiram qualquer caráter de naturalidade dessa esfera e apontam, por conseguinte, que a imigração pode, ou não, ser vista e tratada em termos securitários.

Nota-se um contexto em que a securitização da migração (forçada) em termos societais tem levado à caracterização da presença do refugiado como uma ameaça identitária — Huysmans (2000) aponta, por exemplo, que o processo de integração europeia está implicado no desenvolvimento de uma política de imigração restritiva e na construção social da migração como uma questão de segurança — e, se não houvesse essa construção discursiva, não seria necessária uma "solução". Portanto, embora concordemos sobre os malefícios de dotar o debate sobre a migração de um tom "alarmista e securitizador" (BRANCANTE; REIS, 2009, p. 96), observamos que esse processo tem sido realizado, tanto pela comunidade política quanto pela epistêmica⁷⁴, de modo que é necessário admiti-lo para, então, desconstruí-lo. É óbvio que utilizar uma ferramenta analítica, como a provida pelo conceito de segurança societal, revela entendimentos — no caso, de uma relação já

⁷³ Os autores proveem, ainda, uma crítica epistemológica, a respeito da inadequação da "segurança societal" como um tema de segurança internacional. Como nosso trabalho objetiva discutir os problemas de segurança alegadamente colocados pelos refugiados aos *países de acolhida*, e não ao sistema internacional, essa crítica não se aplicaria ao nosso objeto de análise.

⁷⁴ O trabalho de Huntington (1997) é um grande exemplo da defesa sobre uma alegada necessidade de manutenção de homogeneidade cultural para a sobrevivência da comunidade política.

estabelecida entre imigrantes e ameaça à homogeneidade cultural dos países —, ao mesmo tempo em que os molda — podendo reforçá-los. Essa ressalva poderia gerar um rechaço à utilização do conceito, devido à compreensão de que tratar o refúgio em termos de segurança é pernicioso. Todavia, partimos do entendimento que, uma vez já estabelecida essa relação, é necessário analisar as bases sobre as quais se estrutura e quais os efeitos que gera para, então, contrapô-la. Desse modo, reconhecemos e justificamos a relevância da perspectiva desses autores sobre a "segurança societal" para o estudo que estruturamos neste trabalho.

Há distintas perspectivas sobre como a migração foi englobada pela discussão a respeito da segurança. Para Scott (2009), a inclusão da migração na agenda sobre segurança objetivou mostrar que ela põe uma ameaça à segurança nacional e encorajar os países a destinar mais recursos para controlá-la e manejá-la. Já Van Selm (2003b) explica que, ao fim da Guerra Fria, os Estados europeus passaram a temer a chegada em massa de pessoas provenientes do Leste Europeu, as quais buscariam as "oportunidades" que lhes foram negadas nas décadas anteriores pela impossibilidade de mudança para a Europa Ocidental. Embora tal influxo não tenha se concretizado — o que teve como um dos motivos as severas restrições existentes para a saída das pessoas de seus países de origem —, o temor gerou preocupações sobre segurança que iam além das tradicionais, sobre questões nucleares e sobre armamentos (VAN SELM, 2003b). Nesse contexto, temas como integração social, multiculturalismo e identidade nacional tornaram-se recorrentes na discussão da "nova segurança internacional" (BRANCANTE; REIS, 2009).

Como explicado no tópico anterior, um dos argumentos que assinalam a compreensão de que o Estado ainda demonstra força para a forma como os processos acontecem no âmbito internacional, é a afirmação de que o Estado e a soberania estatal proveem uma noção de comunidade política e a crença no valor moral da autodeterminação (comumente nacional), que, por sua vez, proporcionam poder político e o significado moral da ideia de viver em um mundo constituído de Estados-nação separados (HURRELL, 2007). Assim, a autodeterminação — essencial para a constituição do sistema internacional de Estados que se consolidou no nível global após a descolonização africana no século XX — adquire nova relevância em um cenário que registra cerca de 232 milhões de migrantes internacionais e 15 milhões de refugiados (UN DESA, 2013), apontando não mais para a delimitação territorial de uma nação, mas para sua delimitação cultural.

E como se dá essa nova discussão a respeito da autodeterminação nacional? Lembra-se que a autodeterminação envolve alguma combinação entre seguintes alegações: a humanidade

é dividida naturalmente em nações; cada nação tem um caráter particular definido em termos de território, costumes, leis, crenças, linguagem e expressão religiosa e artística comuns; o caráter dos indivíduos é moldado pelo grupo nacional e não pode ser entendido sem referência a ele; as lealdades à nação ultrapassam todas as outras lealdades; e a nação apenas pode ser protegida, alcançada e desenvolvida dentro do Estado (HURRELL, 2007). Dada a porosidade das fronteiras — que são, de fato, mais permeáveis a bens e capitais que a pessoas, mas que, ainda assim, têm visto a mobilidade humana como uma de suas características — esse conjunto de alegações que constituem a ideia da autodeterminação tem sido referenciado não mais apenas para manter a divisão do mundo em territórios soberanos, mas também para estabelecer a distinção entre o *eu* e o *outro* no interior desses Estados soberanos.

Nesse sentido, observa-se não apenas a diferenciação entre o *cidadão* e *imigrante* — que é feita, frequentemente, em termos de direitos reconhecidos e positivados —, mas, sobretudo, aquela entre *nacional* e *estrangeiro* — distinção que, embora abarque o reconhecimento de direitos, ultrapassa esse limite e diferencia aquele que *pertence* daquele que *não pertence*. Entra-se, assim, na discussão a respeito da política de identidade, conforme aponta Hurrell (2007, p. 247): "*The massive movement of peoples, the intensification of contacts and interconnections between societies, and the multiple dislocations of established ways of thinking and of doing have intensified identity politics in many parts of the world*"⁷⁵.

Hurrell (2007) nota que a expressão moderna mais poderosa da ideia do "nós" tem sido o nacionalismo político, uma das ideologias mais persistentes e abrangentes do sistema moderno de Estados devido à sua capacidade de se encaixar e de se fundir com outros sistemas ideológicos. Isso deriva não apenas de sua legitimidade internacional, mas também dos processos de mobilização e identificação que sustentam o poder social efetivo. Assim, o nacionalismo coloca a ideia de que a nação é um coletivo transgeracional que pode ser distinguida de outros grupos similares e que tem um conjunto razoavelmente estável de normas que diferencia aqueles que pertencem daqueles que não pertencem. É possível identificar dois tipos de nacionalismo: de um lado, a ideia liberal, cívica ou voluntarista de que a nação é resultante da livre escolha de indivíduos e como uma comunidade de cidadãos iguais unidos em torno de um conjunto compartilhado de valores e práticas; do outro, a ideia culturalista ou historicista do nacionalismo, que entende a nação em termos de identidades

⁷⁵ Tradução livre: "O movimento massivo de pessoas, a intensificação dos contatos e interconexões entre sociedades e os deslocamentos das formas estabelecidas de se pensar e de fazer intensificaram a política de identidade em muitas partes do mundo".

culturais pré-políticas e como uma entidade (frequentemente um organismo) que está acima do indivíduo e tem vida e propósito próprios (HURRELL, 2007).

No que se refere ao nacionalismo que reforça o sistema de Estados, lembra-se que grande parte dos Estados atuais foi construída pela supressão interna da diferença e da diversidade e pela criação forjada de uma cultura nacional homogênea e de uma identidade (HURRELL, 2007). Vincent (1974), fazendo uma evidente relação entre ordem internacional e a autodeterminação, afirma que o direito à soberania territorial é um direito diretamente sobre as pessoas. Assim, a função primordial do direito de soberania é a distinção entre o *meu* e o *seu* na vida social internacional, demandando, ao mesmo tempo, respeito em relação a essa distinção. Por outro lado, muitas das características e dinâmicas da política internacional contemporânea aguçaram a política de identidade: frequentemente, referenciam-se os deslocamentos e as quebras associadas à globalização e ao movimento massivo de pessoas e ideias (HURRELL, 2007) dentro das discussões sobre identidade.

Nesse sentido, considerando a relação entre Estados, identidade, direitos humanos e migração, vários autores vêm argumentando que a criação de um regime internacional de direitos humanos estaria diminuindo a autonomia do Estado para decidir sobre questões relativas a direito de entrada, diferenciação entre nacionais e estrangeiros dentro de seu território, direito de residência permanente e critérios de nacionalização (REIS, 2007). Logo, discute-se o surgimento de uma espécie de cidadania pós-nacional ou transnacional, decorrente da perda de controle, do Estado, de suas fronteiras e da transferência de direitos da figura do cidadão para o indivíduo (REIS, 2007). Nesse sentido, a globalização e a desterritorialização da política de identidade é, pois, uma das mais importantes razões por que uma ordem pluralista global tem sido considerada, por alguns, obsoleta — tanto no nível regional quanto no nacional (HURRELL, 2007).

Hurrell (2007) explica a relação entre nacionalismo e autodeterminação nacional e a questão da ordem, afirmando que os primeiros são fundamentais para se entender o problema da ordem global, uma vez que atingem a questão sobre quem devem ser os agentes políticos dominantes da ordem. Ressalta que muitos conflitos e desordem resultaram das complexidades e ambiguidades da relação entre nação e Estado e que as tentativas para se aplicar o princípio da autodeterminação nacional expõem as tensões profundas que emergem entre as concepções da sociedade internacional. Ademais, muito das "histórias constitutivas da ética" que desempenham um papel importante na política sobre constituição dos povos são, em si mesmas, histórias sobre o mundo como um todo, sobre como grupos determinados se

encaixam no mundo e sobre os valores que fundam a relação entre interno e externo, entre um mundo e vários mundos (HURRELL, 2007).

Hurrell (2007) assinala que a autodeterminação nacional vai diretamente contra um mundo de fronteiras estáveis e de identidades estáveis das unidades e que isso também ameaça outros elementos da ordem legal pluralista. Em relação a esse ponto, é necessário explicitar a existência de vetores em direções distintas, mas que visam ao mesmo fim considerando-se a política de identidade. É possível perceber que essa afirmação de Hurrell decorre do entendimento de que o mundo pluralista é um mundo que preza pela manutenção do *status quo* — o que conforma a análise de Bull (2002) de que dois dos objetivos elementares da sociedade internacional são a preservação da própria sociedade de Estados e a manutenção da independência ou da soberania externa dos Estados individuais. Nesse sentido, dizer que a autodeterminação nacional vai contra a estabilidade das fronteiras, aponta para os movimentos nacionalistas que objetivam a redefinição dos limites territoriais para criação de Estados próprios que reflitam identidades específicas. Por outro lado, é importante notar que a autodeterminação também pode (ao invés de empurrar as dinâmicas sociais no sentido contrário ao mundo de fronteiras e identidades estáveis) ser uma força na direção da manutenção de identidades estáveis: nota-se que a presença significativa de imigrantes em um Estado gera, frequentemente, um aguçamento do senso de pertencimento e, sobretudo, uma identificação do não pertencimento — como será discutido no Capítulo 3. Hurrell (2007) tangencia a questão ao afirmar que a cultura e os valores comuns (que são fundamentais para a sociedade internacional) levantam, naturalmente, questões sobre fronteiras e pertencimento — se isso já é evidente em relação à sociedade internacional, faz-se ainda mais nítido no que se refere ao Estado, o qual foi forjado buscando e, ao mesmo tempo, afirmando a clara distinção entre interno e externo, entre o "nós" e o "vocês", entre o "meu" e o "seu".

A busca por reconhecimento, posicionamento e *status* é tão fundamental para os programas nacionalistas que não pode ser entendida fora do contexto de um mundo das relações internacionais caracterizado por níveis crescentes de guerra⁷⁶ e pela emergência de concepções exclusivistas de soberania territorial que aumentaram as chances na luta por poder político (HURRELL, 2007). Nesse sentido, como visto no Capítulo 1, as mudanças nas noções de legitimidade política e a expansão da ideia de soberania popular implicaram a necessidade de definição do povo — esse novo soberano (HURRELL, 2007). Para alguns, a identidade do povo era vista de modo abstrato, cívico: o cidadão e a vontade geral. Contudo,

⁷⁶ Entende-se que o autor faz referência aos conflitos internos que, frequentemente, têm caráter nacionalista e cuja quantidade tem estado em expansão nos últimos anos.

gradualmente, foi se tornando óbvio que o que importava não era apenas qualquer povo, mas um determinado povo, com uma história particular e uma percepção sobre ele mesmo. Assim deu-se, a substituição da ideia de soberania popular pela ideia de nação, sendo esta um conjunto de sujeitos que permanecem ao longo de gerações; que existe independentemente de governos e que expressa uma vontade que é mais que apenas o agrupamento de preferências individuais em um determinado momento (HURRELL, 2007). Observa-se, desse modo, que, enquanto no plano internacional a soberania traça a distinção entre o interno e o externo, no âmbito interno dos Estados é a ideia de nação que marca essa fronteira.

A localização da autodeterminação nacional dentro da evolução da sociedade internacional é complexa e contestada. Pode ser vista como uma ideologia política, que afirma que a nação pode ser distinguida do Estado; que nações e Estados devem ser coextensivos em suas fronteiras; que cada nação deve ter um Estado a ela correspondente; e que qualquer Estado que não corresponda a uma nação ou ideia nacional é potencialmente ilegítima (HURRELL, 2007). Por outro lado, pode ser entendida como uma norma política internacional que confere direitos políticos e morais a grupos nacionais ou àqueles que falam em seu nome e a qual encoraja e legitima a redefinição de fronteiras estatais. Nesse sentido, Buzan, Wæver e Wilde (1998) relacionam as ideias de segurança societal e segurança política, mencionando que a primeira é intimamente relacionada à segunda, a qual se refere à estabilidade organizacional dos Estados, sistemas de governos e ideologias que dão aos governos e Estados sua legitimidade.

Sobre a segurança societal, Buzan, Wæver e Wilde (1998) explicam que seu conceito organizador é a identidade. Buzan e Wæver (2003) explicam que, ao se expandir os estudos sobre segurança para além das questões militar-políticas, foi necessário alterar seu objeto referente — historicamente, o Estado. Sobretudo ao se trabalhar com o debate sobre segurança societal, a referência ao Estado é problemática, porque implicaria uma segurança contra a sociedade (BUZAN; WÆVER; WILDE, 1998). Ademais, o Estado é baseado no território fixo e no pertencimento formal, enquanto a integração societal é um fenômeno muito mais variado — ocorrendo, possivelmente, tanto em escala menor quanto em maior escala e, às vezes, transcendendo mesmo a dimensão espacial. Determinou-se, pois, um novo objeto referente: qualquer coletividade que percebe sua sobrevivência como em estando em uma situação de ameaça em termos de identidade (BUZAN; WÆVER, 2003). A sociedade concerne à identidade, à autoconcepção das comunidades e de indivíduos que se identificam como membros de uma comunidade. A insegurança societal existe quando as comunidades

definem um desenvolvimento ou um potencial como ameaça à sua sobrevivência como uma comunidade. Assim, a mudança do referente abriu espaço para o estudo relacionado à "segurança identitária" — referindo-se a grupos identitários grandes, autossustentados (BUZAN; WÆVER; WILDE, 1998) —, apontando casos em que o Estado e as sociedades não se alinham, sejam porque as minorias nacionais são ameaçadas por "seus" Estados, seja quando outros atores políticos mobilizam a sociedade para confrontar ameaças internas ou externas (BUZAN; HANSEN, 2009) — como no caso da migração internacional. Os autores afirmam que, no âmbito da segurança internacional, a questão para a sociedade são as ideias e práticas que identificam os indivíduos como membros de um grupo social (BUZAN; WÆVER; WILDE, 1998).

É essencial explicar que retirar do Estado sua posição de objeto referente não significa negar, ou sequer ignorar, sua relevância para os estudos de segurança societal — muito pelo contrário: embora, em termos de definição, a identidade não seja necessariamente vinculada à ideia de "nação", atualmente esses grupos identitários são principalmente nacionais. Essas identidades são, pois, distintas de, porém frequentemente relacionadas a, organizações políticas referentes ao governo (BUZAN; WÆVER; WILDE, 1998).

É necessário também ressaltar a distinção entre segurança social e segurança societal. A primeira diz respeito a indivíduos e é primordialmente econômica; a segunda é sobre coletividades e sua identidade (BUZAN; WÆVER; WILDE, 1998). O conceito de segurança societal não se refere, assim, ao nível individual e aos fenômenos econômicos, mas ao nível das identidades coletivas e às ações realizadas para defender essas "identidades sobre o 'nós'". No que se refere à migração, contudo, frequentemente a (in)segurança social é um dos fatores que constrói a percepção sobre a (in)segurança societal. Buzan e Wæver (2003, p. 366) admitem tal vinculação, ao afirmar "*economic, broadly 'social' and 'law and order' issues sometimes come close to constituting a security threat to 'society', not in the identity sense of our societal sector but to the coherence and functioning of society as social order*"⁷⁷. Contudo, os autores não reconhecem que coerência e funcionamento da sociedade compõem a compreensão de identidade a que fazem referência ao forjar o conceito de segurança societal. Ao contrário, neste trabalho, entendemos que a (in)segurança social pode, de fato, ser um dos componentes das (in)segurança societal. Observa-se, nesse sentido, que economias movimentadas historicamente têm recepcionado bem imigrantes — uma vez que preenchem

⁷⁷ Tradução livre: "questões mais amplas de 'ordem e direito', sociais e econômicas às vezes podem se aproximar da definição de uma ameaça à 'sociedade', não no sentido de identidade do nosso setor societal, mas no da coerência e do funcionamento da sociedade como ordem social".

vazios laborais, fomentam o crescimento populacional e estimulam os negócios e o comércio. Entretanto, particularmente em tempos de crise econômica e de conflito, os imigrantes geralmente são os primeiros a serem acusados dos problemas, enfrentando discriminação, racismo e, por vezes, violência — o que acontece principalmente com migrantes que têm comportamentos, crenças e aparência diferentes da maioria da população (CASTLES; HAAS; MILLER, 2014) — características essenciais para a compreensão sobre identidade. Percebe-se, pois, a vinculação estreita entre seguranças social e societal.

Além disso, é necessário explicitar o que se entende por "sociedade". Frequentemente, o termo é utilizado em referência à população estatal, expressão mais ampla e vaga, que pode se referir a um grupo que nem sempre carrega uma identidade. Nessa abordagem, "societal" é utilizado em alusão a comunidades com as quais alguém se identifica (BUZAN; WÆVER; WILDE, 1998).

As ameaças à identidade referem-se à construção de algo como uma ameaça a uma ideia de "nós" — e, assim, contribuem para a construção ou reprodução desse "nós" (BUZAN; WÆVER; WILDE, 1998). Qualquer identidade do "nós" pode ser construída de diversas formas e, frequentemente, a questão central que decide se conflitos de segurança emergirão diz respeito a qual definição de si mesmo prospera em uma sociedade (BUZAN; WÆVER; WILDE, 1998). O objeto referente no âmbito societal são os grupos maiores que levam as lealdades e devoção dos sujeitos de uma forma e em uma medida em que podem criar um argumento poderoso socialmente de que o "nós" tem sido ameaçado em relação a sua identidade (BUZAN; WÆVER; WILDE, 1998).

Buzan, Wæver e Wilde (1998) identificam três questões vistas mais comumente — em diferentes períodos e regiões — como ameaças à segurança societal: migração, competição horizontal e competição vertical. Em relação à migração, os autores discorrem sobre situações em que uma determinada população é afetada de modo intenso pelo influxo de outras pessoas; alega-se, então, que a comunidade receptora deixaria, então, de ser o que costumava ser, porque os "outros" vão redefinir a população. Nesse caso, a identidade entendida como original é alterada por uma mudança na composição da população⁷⁸. A sociedade pode reagir às ameaças de duas formas: 1) por meio de atividades desenvolvidas pela própria comunidade; 2) pela tentativa de mover a questão para a arena política, colocando a ameaça na agenda estatal. No que diz respeito à ameaça da imigração, o tema

⁷⁸ A competição horizontal diz respeito a situações em que uma determinada sociedade é desafiada, em seu modo de vida, por causa das fortes influências linguísticas e culturais de uma cultura vizinha. Já a competição vertical refere-se a quando uma sociedade para de se identificar de uma forma devido a um projeto de integração ou de secessão regional que a empurra para identidades mais amplas ou mais limitadas.

pode ser tratado por meio de legislação e controle de fronteiras (BUZAN; WÆVER; WILDE, 1998).

Considerando, assim, que respostas estatais são comuns, a questão societal da segurança apresenta uma complexidade de análise decorrente da sua fusão com a arena política (BUZAN; WÆVER; WILDE, 1998) — o que, por sua vez, decorre da mencionada relação entre identidade, nação, Estado e governo. Buzan, Wæver e Wilde (1998) defendem que na Europa é possível se verificar uma forte ligação entre essas duas áreas da segurança (societal e política) e, assim, a remobilização do Estado em questões de identidade constituiria uma ameaça maior para a integração europeia — enquanto uma securitização mais separada em termos de segurança societal poderia ser mais compatível com uma maior integração. Em outro trabalho, juntamente com Wæver (BUZAN; WÆVER, 2003), Buzan nota que os processos de integração podem ter uma variedade de impactos, os quais podem transformar desde a polaridade regional até a global. Os autores verificam que, ainda haja um processo de integração — sendo o foco a formação de uma nova unidade e a havendo uma diminuição do rol de consequências políticas das securitizações decorrente do desaparecimento de opções de balanceamento —, continuam existindo dinâmicas de segurança na região, destacando-se a segurança ambiental e a segurança societal das unidades culturais em processo de integração. Os autores assinalam que, em alguns países, a oposição à integração na União Europeia é articulada primariamente em referência à identidade nacional — segurança societal; em outros, à soberania estatal — segurança política (BUZAN; WÆVER, 2003). No entanto, vale explicitar que as referências de segurança para oposição à integração também pode ser mistas (BUZAN; WÆVER, 2003). Nesse sentido, é interessante notar que esse trabalho se iniciou com uma menção ao processo de integração europeia (mais especificamente a um aspecto de desintegração europeia, a campanha pelo Brexit) que revela exatamente a importância dos fluxos de migrantes forçados (refugiados) para o estreitamento das relações dos países europeus e para o entendimento sobre a segurança societal e política, apontando, assim, a vinculação entre soberania estatal, ordem internacional e insegurança.

Como explicitado, as nações, alegadamente, correspondem a Estados e, em tais casos, as referências à nação e à sua identidade são frequentemente feitas por pessoas em posições de poder estatal (BUZAN; WÆVER; WILDE, 1998). Em alguns casos, os líderes estatais farão referências ao Estado e à soberania; em outros, à nação e à identidade. A defesa do Estado e da soberania tenderá a fortalecer aqueles no poder. Por outro lado, é fácil argumentar que a nação está em perigo porque os líderes atuais não estão dando atenção suficiente a uma

situação, demanda-se, assim, uma troca de poder a favor do locutor — uma típica estratégia retórica dos políticos nacionalistas (BUZAN, WÆVER, WILDE, 1998). Nesses casos, a mídia é um fator importante, contribuindo de modo significativo para a definição das situações: quem são os atores no conflito, qual é o objeto do conflito, etc. As notícias são vinculadas por meio das palavras "nós" e "eles", forjando instrumentos interpretativos para a compreensão de uma determinada situação (BUZAN, WÆVER, WILDE, 1998).

É evidente que, considerando que a identidade é uma construção social e que a segurança societal diz respeito às percebidas ameaças a essa identidade, diferentes sociedades têm diferentes vulnerabilidades (BUZAN, WÆVER, WILDE, 1998). É essencial, desse modo, explicitar duas questões. A primeira refere-se ao fato de que, uma vez que a própria identidade é uma construção social, ela é mutável — está sujeita à mudança tanto no tempo quanto no espaço. Isso significa que 1) a própria identificação das sociedades, sua compreensão sobre si, altera-se ao longo do tempo — o que não significa afirmar que ela esteja suscetível à rápida mudança; 2) a localização no espaço é mencionada aqui não apenas em termos geográficos, mas em termos de localização dentro da própria sociedade. Esse trabalho não parte da compreensão do Estado como uma entidade monolítica, uma caixa preta com uma expressão externa única. Nessa mesma direção, não se compreende a sociedade como um todo homogêneo. Em um mundo em que a compreensão do "nós" se aproxima da identificação do "nacional", e em que o "nacional" tem muito pouco de "nação" é preciso admitir que diferentes grupos compõem a sociedade, a qual, conquanto tais diferenças, ainda se denomina "nós". Uma vez que há grupos distintos — em termos de gênero, de classe, de raça, entre outros —, as compreensões do que representa uma ameaça para a sociedade e, portanto, um contexto de insegurança societal, diferem. Nesse sentido, a compreensão que se coloca do que compõe "a identidade" advém, frequentemente, da sobreposição de um discurso sobre outras manifestações identitárias; processo similar no que se refere ao entendimento do que representa uma situação de insegurança societal.

Buzan, Wæver e Wilde (1998) destacam que em sociedades nas quais a compreensão sobre segurança social integra ou está intrinsecamente vinculada ao entendimento sobre segurança societal, um desarranjo, real, percebido ou previsto em termos de segurança social pode ser contribuir para a percepção da existência de uma situação de insegurança societal — que é um aspecto que vem sido bastante ressaltado no que concerne à migração internacional, de modo mais amplo, e ao fluxo de refugiados, de forma mais específica. Assim, considerando o quadro de segurança societal, afirmaram os autores que a migração opera mais

intensamente como uma dinâmica intrarregional ou de vizinhança e sublinharam que a migração de longa distância estava aumentando. Entre 1998 e 2016, tal aumento se consolidou e, por sua vez, é o que vem colocando a questão da segurança societal em evidência, ao demonstrar, de modo tão claro, os conflitos que emergem da presença massiva (ou nem tanto⁷⁹) desses potenciais ameaçadores de uma determinada identidade (real ou imaginada⁸⁰).

Ainda nesse sentido, Castles, Haas e Miller (2014) explicam que quando há uma abertura para o assentamento dos imigrantes, com a garantia de cidadania e uma aceitação gradual da diversidade cultural, é possível a formação de comunidades étnicas, as quais são vistas como parte de uma sociedade multicultural. Do outro lado, uma negação do assentamento, uma negação da cidadania e de direitos aos imigrantes e uma rejeição da diversidade cultural podem levar à formação de minorias étnicas, cuja presença é amplamente vista como indesejável. Os críticos da migração retratam as minorias étnicas como uma ameaça ao bem-estar econômico, à ordem pública e à identidade nacional (CASTLES; HAAS; MILLER, 2014). A tendência tem sido perceber os recém-chegados como a causa das mudanças ameaçadoras: uma interpretação frequentemente propagada pela extrema direita, mas também por político e partidos *mainstream*, que geralmente leva a políticas mais restritivas (CASTLES; HAAS; MILLER, 2014).

Uma minoria étnica é resultado de uma "heterodefinição"⁸¹ e "autodefinição". O primeiro caso diz respeito a uma atribuição de características e designação para posições sociais inferiores por grupos dominantes (CASTLES; HAAS; MILLER, 2014). Já o segundo, concerne à consciência de membros de um grupo de seu pertencimento relacionado a características culturais e sociais compartilhadas (CASTLES; HAAS; MILLER, 2014). Logo,

⁷⁹ Lembra-se que o que apreende atenção internacional é a narrativa de que os imigrantes representam um ponto de desequilíbrio para as grandes economias mundiais — que seriam os grandes focos de atração dos indivíduos deslocados, tanto de modo "voluntário" quanto forçadamente. Esse discurso pode, ou não, condizer com a realidade. Cerca de 50% dos 232 milhões de imigrantes internacionais que se estima haver no mundo vivem em dez países altamente urbanizados e de renda alta, como Austrália, Canadá e Estados Unidos, em vários países da Europa (França, Alemanha, Espanha e Reino Unido), na Rússia, na Arábia Saudita e nos Emirados Árabes (IOM, 2015) isso significa 136 milhões no universo de 821 milhões de pessoas (UN DESA, 2015) — 16% em média considerando a população total de cada um desses países. Por outro lado, os países em desenvolvimento — o que inclui os países menos desenvolvidos — são responsáveis pela acolhida de 86% do número total de refugiados reconhecidos (UNHCR, 2016).

⁸⁰ É fundamental ressaltar que os grupos de imigrantes são tão heterogêneos quanto o resto da população dos países em que chegam (CASTLES; HAAS; MILLER, 2014), de modo que — considerando que atualmente as identidades têm como referência o espaço nacional — não é, necessariamente, o imigrante que traz o componente novo da diferença para as sociedades.

⁸¹ Foi utilizado o termo heterodefinição como tradução de "*other-definition*", juntando-se ao vocábulo "definição" o prefixo "hetero", o qual, segundo o dicionário Priberam, é um "elemento que significa diferente, anômalo" — Vide: PRIBERAM DICIONÁRIO. Disponível em: <<http://www.priberam.pt/DLPO/hetero>>. Acesso em: 05 fev. 2017.

algumas minorias são construídas primordialmente por meio de processos de exclusão (que podem ser referenciados como racismo ou xenofobia) por um grupo dominante ou majoritário; outras são construídas primariamente com base na base de consciência cultural e histórica (ou identidade étnica) entre seus membros (CASTLES; HAAS; MILLER, 2014). Entra-se, desse modo, na discussão sobre etnicidade.

Castles, Haas e Miller (2014) apontam que a etnicidade — definida como um senso de pertencimento de grupo baseado em ideias de origem, história, cultura, experiência e valores comuns — apenas adquire significado social e político quando é vinculada a processos de definição de fronteiras entre grupos dominantes e minorias — o que pode, ou não, estar ligado à migração. No contexto de globalização, sobretudo, cultura, identidade e comunidade geralmente funcionam como resistência a forças centralizadoras e homogeneizadoras. Por outro lado, a diferença cultural atua como fronteira étnica. Assim, os espaços étnicos são percebidos, por alguns membros de grupos majoritários, como a confirmação de seu receio sobre a "tomada estrangeira". Eles simbolizam uma ameaça percebida à cultura dominante e à identidade nacional.

Todo o debate construído por Castles, Haas e Miller (2014), pois, também diz respeito ao que Buzan, Wæver e Wilde (1998) denominam "segurança societal" — entendida como a capacidade da sociedade de persistir em seu caráter essencial sob condições de mudança e sob ameaça reais ou possíveis (WÆVER et al., 1993 apud BUZAN; HANSEN, 2003) — ainda que não utilizem diretamente essa expressão⁸². Essa vinculação faz-se evidente na afirmação de que, em relação à segurança societal, as questões de identidade nacional frequentemente se tornam o centro organizador do conflito e do medo em um processo em que a religião aparece como parâmetro, não por ser, em si, mesma securitizada, mas por servir como o marcador mais conveniente da identidade e definir, logo, a identidade étnica ou "o nacional" (BUZAN; WÆVER, 2003).

⁸² De fato, em um dos capítulos do livro, os autores discutem a relação entre migração internacional e segurança, apontando que (o que eles denominam de) a *migrant insecurity* pode ser dividida em três categorias: cultural, socioeconômica e política. Entende-se que o que Buzan, Wæver e Wilde (1998) classificam como segurança societal se aproxima da categoria de segurança cultural de Castles, Haas e Miller (2014) — que se refere a casos em que a população de um determinado país percebe o migrante e as populações de ascendência migrante como um elemento desafiador do *status quo* cultural.

2.4 Cooperação internacional

A globalização é um tema que intensificou bastante o debate a respeito da cooperação internacional. Foi considerando a configuração do mundo em termos de interdependência que emergiu o debate sobre regimes internacionais e, posteriormente, sobre governança global. Nesse sentido, alguns números são interessantes para pensar o contexto em que vivemos: de 1909 ao final da década de 1990, passamos de um total de 37 organizações intergovernamentais (OIs) e 176 organizações não-governamentais (ONGs) internacionais para 260 OIs e 5.500 ONGs (HELD et al., 1999 apud HURRELL, 2007). Ademais, foram acordados, entre 1985 e 1995, 25.000 tratados — enquanto entre 1920 e 1945 foram estabelecidos 5.000 (JOHNSON, 1997 apud HURRELL, 2007). De fato, é a partir da observação do cenário de globalização e interdependência que emergem as argumentações de que vivenciamos um contexto em que existem problemas apenas passíveis de resolução por meio de formas de cooperação internacional mais fortes, mais profundas e mais efetivas (HURRELL, 2007). Essa demanda, na atualidade, é levantada, sobretudo, no que diz respeito às mudanças do clima, mas também aparece em relação a outras questões, como direitos humanos e, nesse momento especificamente, no que se refere aos fluxos de refugiados (dado o grande deslocamento populacional que tem sido gerado pelo conflito sírio iniciado em 2011).

Lembra-se que, sobretudo com os trabalhos de Hurrell, são incorporadas às discussões desenvolvidas dentro da abordagem da Escola Inglesa as contribuições dos estudos sobre regimes internacionais, que apresenta essencial importância para o debate sobre cooperação internacional do mundo contemporâneo. Um elemento interessante que Hurrell (2007) traz para a análise é a perspectiva construtivista, que lembra que os valores são fundamentais para se entender tanto a natureza do conflito quanto as possibilidades para a cooperação — o que destoa das discussões sobre cooperação construídas no âmbito de abordagens racionalistas, que partem de uma já existente identificação de interesses e comprometimento. Nesse sentido, Hurrell (2007) destaca a importância de se atentar para o contexto em que a cooperação pode emergir, pois a conjuntura molda a compreensão sobre as possibilidades de cooperação. Assim, constatamos a necessidade de se observar os processos históricos da construção de entendimentos compartilhados, os quais, por sua vez, modelam os mecanismos cooperativos que serão estabelecidos em uma determinada área. Há, ainda, dois outros aspectos ressaltados por Hurrell (2007) que pensamos ser de especial relevância para a compreensão sobre a cooperação: a ordem internacional e a desigualdade. Em relação ao primeiro, lembra o autor

(2007, p. 46) que "*understandings of world order vary enormously from one part of the world to another, reflecting differences in national and regional histories, in social and economic circumstances and conditions, and in political contexts and trajectories*"⁸³ — essa reflexão vai ao encontro das perspectivas de Sørensen (1999) e Walker (2006a) apresentadas no Capítulo 1 sobre os jogos/fases da linguagem da soberania. Tal ressalva ajuda-nos a compreender que a ordem internacional, discutida no primeiro tópico deste capítulo, representa uma abstração analítica — que apresenta poder explicativo no sentido de fornecer base para se discutir algumas questões relacionadas às dinâmicas que ocorrem no âmbito internacional, mas que não torna inteligível todos os aspectos da atuação dos atores nessa esfera, pois essa também é moldada pela compreensão dos atores sobre essa ordem e sobre a sua localização dentro dela. No que se refere ao segundo elemento, lembra-se que a disciplina de Relações Internacionais, desde sua fundação, vem tratando da questão do poder como aspecto determinante da configuração da ordem internacional. O poder, nesse trabalho, não é entendido apenas como capacidades materiais, mas como a capacidade de influência que um Estado tem sobre outros atores (sejam eles outros países, organizações intergovernamentais, organizações não governamentais, indivíduos, etc). Nesse sentido, entende-se que as análises na disciplina têm sido bem sucedidas ao afirmar que o poder é um elemento chave para se compreender as relações internacionais; por outro lado, observa-se que essas análises nem sempre logram fornecer elementos que ajudem a explicar como o poder atua para determinar essas dinâmicas. Entendendo que a desigualdade de poder é uma variável essencial para determinação dos rumos da cooperação — uma vez que molda a compreensão dos atores sobre seus interesses e sobre as possibilidades que se apresentam e, portanto, determina os resultados da cooperação — é que discutimos também esse aspecto neste tópico.

A abordagem pluralista de Bull (2002) trata a cooperação por meio das lentes do direito internacional. Reconhecemos a importância do estabelecimento de regras em instrumentos jurídicos internacionais e o papel que essas ainda desempenham na esfera internacional para tanto para o tipo de cooperação que tem sido realizada como para a própria compreensão sobre essa cooperação. Nesse sentido, em um mundo em que elementos pluralistas convivem com a demanda de transgressão da própria lógica do estabelecimento de fronteiras, é essencial discutir o direito internacional como elemento de cooperação dentro da ordem internacional sobre a qual se estruturam as dinâmicas mais amplas das relações

⁸³ Tradução livre: "entendimentos sobre a ordem mundial variam enormemente de um lugar do mundo para outro, refletindo as diferenças nas histórias nacionais e regionais, nas circunstâncias e condições econômicas e sociais e nos contextos e trajetórias políticas".

internacionais. Por outro lado, as demandas de transgressão existem e têm moldado compreensões e atitudes dos atores no âmbito internacional, uma vez que o pluralismo limita possibilidades e o mundo atual requer identificação de novas possibilidades tanto para pensar o mundo como para agir nele. Desse modo, o debate sobre regimes internacionais é igualmente relevante para análise aqui estruturada.

Observando o mundo sobre o qual (e a partir do qual) essa análise sobre mecanismos de cooperação é feita, dá-se destaque à leitura de Hurrell, segundo o qual

[...] it is clear that there have been very great changes in the character of international society that are hard to make sense of within the framework of state-based pluralism. This is particularly true of governance of the global economy, of the management of the global environment, and of complex structures of governance that have been developed within regions. But it has also affected security—the heartland of traditional International Relations. And it is also visible in the way in which understandings of what states are and the relationship between governments and their citizens have been transformed. The arguments for structural and systemic change have to be taken seriously. Those who deny that there has been significant change in the character of international political relations rely on such a narrow view of the agenda of international order, such a one-dimensional view of the logic of power-political competition amongst states, and such a constrained account of the role of international law and institutions that it becomes impossible to make sense of the far-reaching changes that have taken place in the character of international society⁸⁴ (HURRELL, 2007, p. 8).

Lembramos que a cooperação é fruto de uma negociação, a qual é, fundamentalmente, um exercício político (HURRELL, 2007).

2.4.1 Direito internacional

Embora frequentemente a referência que se faz à discussão sobre cooperação internacional na disciplina de Relações Internacionais seja relacionada à abordagem liberal, é importante lembrar da contribuição da Escola Inglesa para esse debate, desde Bull —

⁸⁴ Tradução livre: "[...] é evidente que tem havido grandes mudanças no caráter da sociedade internacional, as quais são de difícil entendimento dentro da estrutura do pluralismo baseado no Estado. Isso é particularmente verdadeiro em relação à governança da economia global, ao manejo do meio ambiente global e às estruturas complexas de governança que têm sido desenvolvidas nas regiões. Contudo, também afetou a segurança — o coração das Relações Internacionais tradicionais. Também é visível na forma como as compreensões sobre o que os Estados são e sobre a relação entre governos e seus cidadãos foram transformadas. Os argumentos para a mudança estrutural e sistêmica têm que ser considerados. Aqueles que negam que tem havido uma alteração significativa no caráter das relações políticas internacionais se baseiam em uma visão tão limitada da agenda da ordem internacional, numa tão unidimensional visão da lógica da competição política de poder entre Estados e em uma explicação tão restrita do papel do direito internacional e das instituições que se torna impossível compreender as mudanças amplas que têm acontecido nas características da sociedade internacional".

sobretudo por meio da sua ênfase no direito internacional. De fato, a abordagem da Escola Inglesa vai além, permitindo tratar de questões como a desigualdade de poder entre os atores na esfera internacional e a não unicidade do Estado enquanto ator — temas que ainda são caros à abordagem liberal. A partir de sua análise histórica, Bull (2002) esclarece que nos séculos XVIII e XIX já se considerava que a sociedade internacional se expressava de modo visível em determinadas instituições que refletiam a cooperação de seus Estados membros.

Bull (2002) identificou como os elementos que compõem a sociedade internacional: 1) guerra e disputa pelo poder entre os Estados; 2) conflito e solidariedade transnacionais que ultrapassam as fronteiras estatais; e 3) cooperação e intercâmbio regulado entre os Estados. O autor sustenta que em diferentes fases históricas do sistema de Estados, um dos três elementos pode predominar sobre os outros. Certamente, o mundo contemporâneo é distinto daquele observado por Bull, de modo que, na atualidade, a disputa de poder ainda existe, mas ela é mais visível nos fóruns multilaterais — uma manifestação, assim, muito mais de *soft power* que de disputa de poderio militar que leva à guerra — vide a considerável diminuição de conflitos interestatais nas últimas décadas (HUMAN SECURITY REPORT PROJECT, 2013). Já a transnacionalidade ainda se mantém como aspecto da sociedade internacional e, assim como a cooperação e o intercâmbio, se intensificou, de modo que o qualificador "regulado entre os Estados" é cada vez mais suscetível a ressalvas.

Bull (2002) afirmou, a partir da sua discussão sobre objetivos elementares da sociedade internacional, que apenas é possível a existência de cooperação internacional a partir de acordos, e que estes somente podem preencher sua função na vida social a partir da presunção de que eles serão cumpridos. Nesse sentido, lembra-se que a sociedade internacional está imbricada na ideia de que os atores estão ligados por regras compartilhadas e que eles cooperam na operação das instituições compartilhadas (HURRELL, 2007). Para Bull (2002), o direito internacional uma das instituições mais efetivas da sociedade internacional. O autor define o direito internacional como "um conjunto de regras que ligam os Estados e os outros agentes da política mundial em suas relações recíprocas, aos quais se atribui *status legal*" (BULL, 2002, p. 147). Desse modo, a definição de direito internacional remete a um conjunto de regras que mediam a interação recíproca de Estados e de outros agentes do campo da política internacional (BULL, 2002). Tal compreensão vai ao encontro daquela mencionada por Robert Jackson (2007), que assevera que grande parte do direito internacional diz respeito aos Estados soberanos, tendo sido definido como o conjunto de regras e princípios de ação que vincula os Estados em suas relações uns com os outros.

Contudo, Jackson — em referência ao regime internacional dos direitos humanos — lembra que, anteriormente, as pessoas não eram sujeitos legais internacionais, porém, atualmente, o direito internacional também abarca o direito para a humanidade.

As normas não constituem uma estrutura fechada que simplesmente será aplicada ou não, ela está imbricada — não apenas em sua construção, mas também em sua aplicação — no processo social, que lhes dá origem e determinam a sua própria aplicação (BULL, 2002). Desse modo, é bastante pertinente a afirmação de que "em si mesmas, as regras não passam de construções intelectuais" (BULL, 2002, p. 157). É, pois, um erro considerar o direito internacional apenas no que diz respeito à função de unir Estados e não como um instrumento dos interesses estatais e um veículo de ações transnacionais (BULL, 2002). Essa admissão é de fundamental relevância, principalmente quando se admite que a arena internacional é um espaço em que atores — destarte sua isonomia formal — interagem em um cenário de desigualdades, as quais, por sua, vez, moldam as normas estabelecidas, a aplicação dessas normas e os resultados obtidos no âmbito da cooperação internacional.

Lembrando da relação, já assinalada, entre ordem e cooperação internacionais, Bull (2002) afirma que entre as regras mais essenciais do direito internacional estão as que dispõem sobre a soberania e a não intervenção, as quais, por sua vez, dependem — para sua eficácia — do princípio da reciprocidade. O autor ressalva que demonstrar a eficácia das regras de direito internacional não implica estabelecer uma equivalência entre a conduta real e a conduta prescrita pelas regras; é suficiente que tais regras sejam suficientemente observadas de modo que justifiquem seu tratamento como um fator substantivo da política internacional e, principalmente, como um meio de preservação da ordem entre as nações. Bull (2002) sustenta que todos os sistemas legais são marcados por exemplos de desrespeito. Desse modo, a simples existência de violação não implica a compreensão de que o direito internacional é ineficaz. Isso porque 1) a violação geralmente ocorre no contexto da conformidade com outras regras de direito internacional; 2) às vezes, a violação incorpora algum elemento de conformidade com a regra que está sendo violada; 3) é comum que o Estado que cometeu a violação demonstre que se considera (e considera os demais Estados) vinculados ao cumprimento da regra violada.

Apreende-se, desse modo, da análise de Bull que: 1) há outros agentes nas relações internacionais que não os Estados, e que a eles também se aplica o direito internacional; 2) o direito internacional é uma estrutura criada a partir de normas, as quais, para serem eficazes — e assim, continuarem a existir enquanto estrutura que determina comportamentos —

dependem de reciprocidade; 3) ser eficaz não significa ser respeitada todo o tempo — a própria violação da regra, sendo acompanhada, por exemplo de uma justificativa sobre a não conformidade ou de uma afirmação sobre a possibilidade de se agir, no futuro, de acordo com a prática prescrita pode revelar, em si mesma, a eficácia da regra.

Bull (2002) rebate o argumento utilizado frequentemente por autores neorrealistas de que os Estados apenas agem de acordo com as regras estabelecidas no âmbito internacional quando estas coincidem com seus próprios interesses — afirmação que visa a minar a importância do direito internacional para a configuração das relações internacionais. A importância do direito internacional não se localiza na disposição dos Estados em seguir as regras em detrimento de seus próprios interesses, mas no fato de que eles, com frequência, consideram ser de seu interesse se comportar em conformidade com as normas do direito internacional (BULL, 2002).

Ainda estabelecendo uma relação entre direito e ordem internacionais, Bull (2002) afirma que a primeira função do direito internacional tem sido identificar a noção de uma sociedade de Estados soberanos como o princípio normativo maior da organização política da humanidade — isso significa que, no atual sistema de Estados, a ordem tem sido alcançada por meio da aceitação geral do princípio de que a superfície da terra e a população estão divididas em Estados, cada um com sua esfera de autoridade, ligados por um conjunto de normas comuns. Ademais, é função do direito internacional manifestar as regras básicas da coexistência dos Estados e dos outros atores na sociedade internacional e auxiliar na aceitação das regras da sociedade internacional — as quais se relacionam a três áreas principais: limitação da violência; acordos entre os atores; e soberania dos Estados. Tem-se, dessa forma, uma estrutura que foi se construindo e atua ainda hoje a partir de forças multidirecionais, já que, reconhecer certos interesses e valores comuns (ou seja, compor uma sociedade internacional) leva os Estados a estabelecerem regras (direito internacional) e a cooperarem para o funcionamento de instituições (como a soberania), que, por sua vez, moldam a compreensão sobre a sociedade internacional.

Hurrell (2007) explica que o direito internacional vinculado à concepção pluralista da sociedade internacional é o direito da sociedade de Estados, na qual cada Estado usufrui de uma medida de independência de outros Estados e de poder de governo supremo sobre seu território e sua população. Nesse sentido, soberania implica autoridade suprema, uma autoridade independente de qualquer outra autoridade no planeta, dentro ou fora das fronteiras do país. Soberania abarca, assim, independência e autoridade sobre o território e supremacia

sobre as pessoas. Logo, a tensão entre a soberania e a obrigação legal, imposta pelo direito internacional, foi "solucionada" dentro da tradição pluralista pela noção de consentimento: o direito internacional é interpretado como uma ordem pública horizontal (frequentemente moldada pela ideia de um conjunto de contratos bilaterais) dentro da qual nenhuma soberania se submete a regras às quais não consentiu (HURRELL, 2007).

Portanto, enquanto a concepção pluralista de Bull (2002) o leva a definir o direito internacional como um conjunto de regras — ainda que admitindo o processo social que leva à constituição e determina a aplicação dessas regras —, Hurrell (2007) ultrapassa tal concepção, definindo o direito como uma atividade, não um conjunto de conhecimento. Ademais, Hurrell (2007) assinala as alterações na configuração e na compreensão do direito internacional, apontando que houve um desenvolvimento no sentido de um conjunto complexo de regras, práticas e instituições que buscam estruturar e conduzir a governança global. A cobertura dos arranjos legais cresceu exponencialmente e houve importantes mudanças nas formas que o direito tem adquirido e nos tipos de acordos legais. Houve um relaxamento do grau em que os Estados apenas podem ser vinculados àquelas regras a que deram seu consentimento explícito e um afastamento dessa ideia dura do consentimento estatal. O direito internacional começou a mudar de um sistema horizontal, diádico, de autoajuda, para uma estrutura mais espessa, triádica ou multilateral com um conjunto em expansão de arbitragem, cortes e painéis (HURRELL, 2007).

Logo, tratando a relação entre direito e ordem internacional, no contexto da sociedade internacional, Hurrell (2007) destaca que a densidade da sociedade global aumentou no que concerne às dimensões solidarista e transacional, refletindo a complexidade crescente dessa sociedade, o envolvimento de um rol maior de atores e processos e mudanças amplas na quantidade e no alcance do direito e das instituições internacionais. Existe, também, uma realidade política, legal e moral para normas solidaristas e transnacionais; nesse contexto, ainda que apenas por razões pragmáticas, os Estados precisam justificar suas ações em relação a essas normas e buscar a legitimidade dos organismos internacionais que são os repositórios e desenvolvedores dessas normas (HURRELL, 2007). Tem havido, ainda, um maior grau de interpenetração entre direito nacional e internacional, tendo o último se tornado cada vez mais uma importante fonte do direito nacional e sendo cada vez mais utilizado nas decisões no âmbito doméstico (HURRELL, 2007) — o que, por sua vez, leva à reflexão sobre como o direito internacional pode estar redefinindo a diferenciação entre o "nós" e o "eles" sobre a

qual se funda o debate sobre segurança societal — como, por exemplo, emerge no debate sobre cidadania pós-nacional.

Nesse contexto, o direito internacional — que sempre expressou as regras constitutivas da sociedade internacional, provendo linguagem para a reflexão normativa sobre a prática política — tem sido cada vez mais entendido como um conjunto de práticas e como um sistema normativo interconectado no qual o desenvolvimento histórico e a evolução de doutrinas legais específicas ou conceitos desempenham um papel crucial (HURRELL, 2007), não apenas uma miríade de regras que visam ao alcance de interesses pré-concebidos pelos Estados na esfera internacional.

2.4.2 Regimes internacionais

Um primeiro ponto para se começar a discutir cooperação, a partir da perspectiva dos regimes internacionais, é a admissão de que cooperação não equivale a harmonia. A harmonia refere-se a situações em que as políticas dos atores —, que são conduzidas de acordo com seu autointeresse, sem preocupação com os demais —, automaticamente facilitam o alcance dos objetivos dos outros (KEOHANE, 1984). Para Keohane (1984), a cooperação ocorre quando os atores ajustam seu comportamento às preferências reais ou previstas dos outros, por meio de um processo de coordenação política, ou seja, a cooperação intergovernamental existe quando parceiros consideram que as políticas seguidas por um governo facilitam a concretização de seus próprios objetivos. A cooperação, pois, pressupõe a não existência de um mundo harmônico, no qual a cooperação simplesmente não seria necessária.

Tem-se, desse modo, que a cooperação é um mecanismo altamente político, uma vez que os padrões de comportamento têm que ser alterados (KEOHANE, 1984). A cooperação, também, não significa ausência de conflito; ao contrário, ela frequentemente relaciona-se ao conflito e reflete, em parte, esforços bem-sucedidos para superar conflitos, reais ou potenciais — sendo, portanto, uma reação à potencialidade da existência de um conflito (KEOHANE, 1984).

Keohane (1984) alude a um conceito bastante conhecido de regime internacional — o qual é concebido como uma instituição social:

sets of implicit or explicit principles, norms, rules and decision-making procedures around which actors' expectations converge in a given area of international relations. Principles are beliefs of fact, causation, and

*rectitude. Norms are standards of behavior defined in terms of rights and obligations. Rules are specific prescriptions or proscriptions for action. Decision-making procedures are prevailing practices for making and implementing collective choice*⁸⁵ (KRASNER, 1983, p. 2).

As normas são entendidas como padrões de comportamento; os princípios referem-se aos objetivos que se espera que os membros busquem; as regras — embora possam ser fundidas com as normas, são mais específicas — indicam, mais detalhadamente, os direitos e as obrigações específicas dos membros; os procedimentos de tomada de decisão proveem formas de implementação dos princípios e de alteração das regras (KEOHANE, 1984). Em um regime internacional robusto, os elos entre princípios e regras são fortes; sendo, inclusive, os vínculos entre princípios, normas e regras que conferem aos regimes sua legitimidade.

Keohane (1984) explica, também, o mecanismo de funcionamento dos regimes: os princípios, as normas, as regras e os procedimentos contêm comandos referentes ao comportamento: prescrevem determinadas ações e proíbem outras. Eles implicam obrigações, ainda que essas não sejam tornadas obrigatórias por meio de um sistema legal hierárquico. Os regimes internacionais, ademais, estão inseridos nos limites de áreas-temas, uma vez que os governos os estabelecem para lidar com problemas em relação aos quais eles pensam estarem tão vinculados que precisam lidar conjuntamente. Nesse sentido, a área-tema pode ser definida como o conjunto de questões com as quais se lida nas negociações comuns e por meio das mesmas burocracias (ou burocracias intimamente coordenadas) — em oposição a questões que são manejadas separadamente e de modo não coordenado. As áreas-temas, pois, dependem das percepções dos atores e de seus comportamentos — e não das qualidades inerentes dos temas lidados —, isto é, suas fronteiras mudam ao longo do tempo (KEOHANE, 1984).

A perspectiva institucionalista ressalva que há determinados princípios que limitam a confiança que se deposita nos acordos internacionais, o da soberania estatal e o da autoajuda. Ainda assim, afirma-se que eles não tornam a cooperação impossível (KEOHANE, 1984). Nessa direção, os regimes internacionais não devem ser interpretados como elementos de uma nova ordem internacional "para além do Estado-nação", mas compreendidos como arranjos motivados pelo autointeresse, como componentes de sistemas nos quais a soberania

⁸⁵ Tradução livre: "conjuntos de princípios, normas, regras e procedimentos de tomada de decisão implícitos ou explícitos em direção aos quais as expectativas dos atores convergem em uma determinada área das relações internacionais. Princípios são crenças sobre fatos, causalidades e retidão. Normas são padrões de comportamento definidos em termos de direitos e obrigações. Regras são prescrições e proibições específicas para a ação. Procedimentos de tomada de decisão são as práticas que prevalecem para tomar e implementar a escolha coletiva.

permanece um princípio constitutivo (KEOHANE, 1984). Assim, os institucionalistas não colocam os regimes internacionais em posições de autoridades sobre os Estados. Na realidade, os regimes são entendidos como mecanismos estabelecidos pelos Estados para o alcance de seus próprios objetivos. Uma vez que enfrentam dilemas de coordenação e colaboração sob condições de interdependência, os governos demandam instituições internacionais que os levem a realizar seus interesses por meio da ação coletiva limitada (KEOHANE, 1993).

Apesar de realizar uma relevante contribuição para a análise das dinâmicas que ocorrem na arena internacional, ao enfatizar a perspectiva dos regimes internacionais, uma limitação da abordagem institucionalista é a compreensão dos interesses dos agentes como fatores exógenos. Entendendo que tal entendimento negligencia um fundamental componente da determinação dos resultados da cooperação internacional, a formação dos interesses, recorremos aos estudos construtivistas, os quais sustentam que a prática (nesse caso, a cooperativa) não apenas reflete os interesses dos atores, mas, ao mesmo tempo, os molda (WENDT, 1992). Essa compreensão sustenta nosso trabalho, revelando-se na afirmação de que as normas importam mesmo quando violadas, de que as instituições internacionais modificam interesses e de que o comportamento dos atores revela e, ao mesmo tempo, reforça visões sobre determinados temas. Desse modo, não é apenas sobre uma estrutura política e legal que as interações no âmbito internacional acontecem, mas, também sobre uma base normativa. Hurrell (2007) destaca que o pluralismo e o foco no Estado continuam a ter papel fundamental em todas essas dimensões da sociedade internacional contemporânea. Ressalta, ainda, que a retórica sobre um momento "pós-Westfália" superestima a medida em que, de fato, saímos de uma ordem baseada no Estado e na soberania, no que se refere à política, ao direito e à moralidade. Assevera, também, que os fundamentos precários e inseguros tanto do solidarismo liberal quanto de modos alternativos de governança implicam que 1) as aspirações dessa sociedade internacional ambiciosa continuam profundamente contaminadas pelas preferências e interesses dos Estados mais fortes; 2) que onde a cooperação solidarista é fraca ou se rompe, os imperativos antigos da sociedade internacional pluralista continuam a florescer; 3) mesmo quando é genuinamente consensual, a promoção de valores solidaristas depende, e reforça, o poder e o privilégio do Estado dominante ou dos grupos dominantes de Estados.

Observa-se, desse modo, que essa ordem é moldada por forças que direcionam as dinâmicas em sentidos distintos e que, frequentemente, tais dinâmicas caminham no sentido

apontado pelos atores mais poderosos do sistema. Por isso, a necessidade de se discutir poder e desigualdade no cenário internacional.

2.4.3 Poder e desigualdade

Mesmo identificando a existência de uma sociedade internacional, caracterizada pelo reconhecimento de valores e interesses comuns e mantida por instituições — entre as quais a soberania estatal é a mais valorizada, o tema da desigualdade encontra espaço para discussão dentro da abordagem da sociedade internacional.

A desigualdade tem sido uma característica definidora da política internacional (HURRELL; WOODS, 1999). O caráter díspare da economia mundial vem sendo frequentemente discutido; contudo, é importante lembrar que, ao mesmo tempo, outros elementos da globalização aumentam as desigualdades do poder e da influência políticos, assim como ressalta novas dimensões de desigualdade. Nesse sentido, enquanto se pode alegar que, para alguns países, a globalização está erodindo a coesão e a viabilidade do Estado — conforme discutido no subtópico sobre ordem internacional —, é possível afirmar que outros países e atores se fortalecem pelos processos de globalização, já que têm a capacidade de se adaptar e explorar novas oportunidades (HURRELL; WOODS, 1999). A desigualdade de poder entre os Estados torna-se cada vez mais visível na medida em que um número crescente de regras, direitos e valores de amplo alcance é afirmado e imposto no nível global (HURRELL; WOODS, 1999). A globalização exacerba desigualdades de recursos, de capacidades e — o que para Hurrell e Woods (1999) talvez a característica mais importante dessa desigualdade — o de criar e quebrar regras na arena internacional.

Embora haja discussões sobre a medida da desigualdade econômica global e sobre como ela pode estar em processo de mudança, a *"inequality of power and of condition continues to be one of the distinguishing features of international life"*⁸⁶ (HURRELL, 2007, p. 11). E as dimensões políticas da desigualdade são o que mais afeta o problema da ordem política global: 1) a desigualdade da capacidade os Estados de se adaptarem aos desafios e às mudanças do sistema internacional e do capitalismo globalizado; 2) a forma em que as estruturas de governança se desenvolveram na sociedade internacional refletem e reafirmam

⁸⁶ Tradução livre: "a desigualdade de poder e de condições continua a ser uma das características distintivas da vida internacional".

padrões mais amplos de desigualdade que marcam o sistema internacional (HURRELL, 2007).

Como a influência exercida pelos membros de uma sociedade no processo de estabelecimento de regras será sempre desigual, qualquer sistema histórico de regras atenderá mais aos interesses dos elementos dominantes da sociedade que aos interesses dos outros membros (BULL, 2002). Tal compreensão é similar à de Hurrell (2007), quando esse autor afirma que a desigualdade de poder implica que alguns Estados têm menor necessidade de cooperação e abstenção que outros, que a força dos violadores da lei pode facilmente vir a exceder a dos defensores do direito e que as tentativas de se aplicar sanções coercitivas contra violadores podem envolver conflitos de larga escala. No entanto, embora a desigualdade interfira no modo como as regras são definidas, ela não mina o fato de que existem esses objetivos elementares buscados por todos os membros da sociedade — ou seja, a existência de valores e instituições compartilhadas é observável mesmo em um cenário de desigualdade (BULL, 2002).

Para analisar a sociedade internacional e a interferência do poder em sua configuração é necessário atentar para o fato de que o poder não pode ser entendido apenas em termos de capacidades materiais (como sugerido pelos neorealistas). O poder político é inerentemente um conceito social e sempre que o poder é exercido, questões como justificativa e legitimação emergem (HURRELL, 2002). As instituições são importantes para a estabilização e a legitimação do poder, em geral, e do poder desigual ou hegemônico, em especial (HURRELL, 2007). Para que se compreenda o poder nas relações internacionais, ele deve ser colocado lado a lado com outros conceitos sociais, como prestígio, autoridade e legitimidade. Desse modo,

*a great deal of the struggle for political power is the quest for legitimate and authoritative control that avoids costly and dangerous reliance on brute force and coercion. To a much greater extent than realists acknowledge, states need international law and institutions both to share the material and political costs of protecting their interests and to gain the authority and legitimacy that the possession of crude power can never secure on its own*⁸⁷ (HURRELL, 2007, p. 39).

⁸⁷ Tradução livre: "uma boa parte da disputa por poder político é a busca por controle legítimo e dominante que evita a dependência custosa e perigosa na força bruta e na coerção. Em uma medida muito maior que aquela admitida por realistas, os Estados precisam do direito e das instituições internacionais para dividir os custos materiais e políticos de defender seus interesses e para obter a autoridade e a legitimidade que a posse do poder por si não pode assegurar".

Logo, as instituições, ao contrário do que sugerem os liberais, não se preocupam apenas com a resolução de problemas comuns e a promoção de valores compartilhados. As instituições são áreas de poder e refletem e consolidam hierarquias de poder e interesses de Estados poderosos (HURRELL, 2007). É o poder altamente desigual que permite que os poderosos determinem a lei aos menos poderosos, enviesem os termos da cooperação a seu favor, imponham seus próprios valores e maneiras de fazer as coisas e minem as regras procedimentais das quais a cooperação estável e legítima depende (HURRELL, 2007). A utilização das instituições como plataformas para a promoção de determinados valores e para forçar determinadas escolhas políticas dos outros Estados é uma face do poder, aquele relacionado ao estabelecimento de agendas. A desigualdade é essencial não apenas no que se refere às posições iniciais e aos resultados nas relações internacionais; ela é fundamental no que concerne ao que a autora denomina "metapoder", ou seja, a quem faz as regras em meio às quais as relações internacionais se desenvolvem e a quem decide como e onde aplicá-las (WOODS, 1999). As normas e as regras ajudam a explicar como os atores são constituídos, quem pode agir e em quais tipos de atividades políticas e sociais; ajudam-nos a entender a identidade dos atores e, assim, as fontes de suas preferências (HURRELL, 2007). As normas podem ser compreendidas como as expressões do que os Estados e os outros grupos são, a que pertencem e quais papéis desempenham.

Portanto, se discutimos neste trabalho o fato de que as regras e instituições são espaços ou resultantes de disputas de poder desigual; se a sociedade internacional se constitui exatamente na elaboração de regras e instituições comuns; se a ordem internacional é — conforme afirmam os autores da Escola Inglesa — mantida pela a sociedade internacional que foi estabelecida; e se, pois, a ordem é mantida por um conjunto de regras e instituições que refletem a desigualdade de poder dos atores, logo, talvez devêssemos discutir desigualdade no subtópico sobre ordem e não sobre cooperação. Essa é, sem dúvida, uma possibilidade. Já no início deste capítulo afirmamos a necessidade de se atentar para a vinculação entre as questões tratadas em cada subtópico. A escolha de se tratar a desigualdade tendo como parâmetro a cooperação, e não a ordem internacional, não reflete uma compreensão de que a desigualdade não é referência fundamental para se compreender a ordem internacional; é uma escolha metodológica, que se baseia no fato de que é muito forte a retórica da soberania e da — decorrente — afirmação de igualdade entre os Estados no que concerne à discussão sobre a ordem internacional. É no que se refere à cooperação, que o mito da igualdade entre os países se mostra mais evidente enquanto tal, uma vez que a desigualdade, em larga medida

determina os rumos da cooperação. Por esse motivo, tratamos a questão da desigualdade neste subtópico, não nos eximindo de demonstrar a sua vinculação com as temáticas discutidas anteriormente.

Desse modo, mesmo que observemos que a densidade da sociedade internacional aumentou, notamos que os elementos de deformidade permaneceram proeminentes:

*There is deformity in terms of the distribution of advantages and disadvantages: in the way, for example, security is defined or in the choices taken by institutions and states as to whose security is to be protected; and, very obviously, in the massive inequalities of the global economic order. There is deformity in terms of who sets the rules of international society. [...] The vast majority of smaller states are 'rule takers', with externally promulgated rules increasingly affecting many aspects of social, economic, and political life. There is deformity in terms of the very different capacity of states and societies to adapt to the demands of a global economy, combined with the extent to which the economic choices of developing countries are, if not dictated, then certainly shaped by the institutions dominated by the strong and often backed by coercion in the form of an expanding range of conditionalities. And finally, deformity is evident in the limited capacity of international law and institutions to constrain effectively the unilateral and often illegal acts of the strong. [...] it is to say that this society remains deeply contaminated by power and that the political theorist can only ignore the persistence of this structural contamination at the cost of idealization [...]*⁸⁸ (HURRELL, 2007, p. 305).

Hurrell (2007) destaca que a linguagem da "ordem internacional" nunca é politicamente neutra; de fato, a capacidade de produzir e projetar propostas, concepções e teorias a respeito da ordem é uma parte central da prática do poder. Enquanto o manejo da globalização envolve necessariamente a criação de regras e instituições intrusivas e o debate sobre como as diferentes sociedades devem ser organizadas em seu âmbito doméstico, a "*the rhetoric of 'order' and 'governance' can easily lead to an exaggerated belief in the possibility*

⁸⁸ Tradução livre: "Existe deformidade em relação à distribuição das vantagens e desvantagens: na forma, por exemplo, como a segurança é definida ou nas escolhas feitas pelas instituições e Estados sobre quem deve ter sua segurança protegida; e, evidentemente, nas desigualdades massivas da ordem econômica global. Há deformidade no sentido de quem estabelece as regras da sociedade internacional. [...]. A grande maioria dos Estados menores apenas admite as regras, enquanto as regras promulgadas no âmbito externo afeta cada vez mais muitos aspectos da vida social, econômica e política. Existe deformidade no que concerne à grande diferença de capacidade dos Estados e sociedades de se adaptarem a demandas de uma economia global, combinada com o fato de que as escolhas econômicas dos países em desenvolvimento são, se não ditadas, certamente moldadas por instituições dominadas pelos fortes e geralmente sustentadas pela coerção — na forma de um conjunto em expansão de condicionalidades. E, finalmente, a deformidade é evidente no que diz respeito à capacidade limitada do direito e das instituições internacionais em constranger efetivamente os atos unilaterais e frequentemente ilegais dos atores fortes. [...] é dizer que essa sociedade permanece profundamente contaminada pelo poder e que os teóricos políticos apenas podem ignorar a persistência dessa contaminação estrutural às custas de idealização [...]"

of a neat, tidy arrangement of political life that is unlikely within domestic society and deeply implausible beyond it"⁸⁹ (HURRELL, 2007, p. 20).

Não se deve analisar o estabelecimento de instituições e o processo de expansão normativa dentro e ao redor de instituições apenas como um processo de imposição dos Estados fortes: reduzir os embates sobre valores a simplesmente conflitos por poder é superficial e corre o risco de subestimar a profundidade do conflito e seu alcance (HURRELL, 2007). Os valores são fundamentais para se entender a natureza do conflito e as possibilidades de cooperação.

Desse modo, é necessário analisar os casos reais, as concretudes das dinâmicas vinculadas à cooperação, para, então, revelar as forças que atuam de modo a modelar a cooperação resultante das interações entre os atores no cenário internacional. Direito internacional, regimes internacionais, poder e desigualdade são os parâmetros de análise estabelecidos para se tentar compreender os mecanismos cooperativos identificados no que diz respeito ao tema do refúgio.

2.5 Conclusões — sobre os fundamentos

Ao longo deste capítulo, demonstramos as bases sobre as quais este trabalho se estrutura. A partir das contribuições teóricas que a Escola Inglesa forneceu à área das Relações Internacionais (sobretudo em suas versões mais recentes, que incorporam aspectos das perspectivas construtivistas e institucionais — como as providas por Andrew Hurrell e Barry Buzan), discutimos cada uma das dimensões de análise (ordem internacional, insegurança e cooperação internacional), analisando suas articulações com a soberania estatal.

No que concerne à ordem internacional, partimos da compreensão de que existe uma sociedade internacional, definida como aquela em que os atores, conscientes de certos valores e interesses comuns, se consideram ligados em seu relacionamento por um conjunto comum de regras e participam de instituições comuns. Essa sociedade é, na atualidade, quem mantém a ordem internacional, os padrões de atividades que sustentam as relações entre os atores no nível internacional. Demonstramos que há divergência na literatura a respeito do tipo de ordem que é mantida, hoje, pela sociedade internacional. Alguns autores afirmam que a

⁸⁹ Tradução livre: "a retórica da 'ordem' e da 'governança' pode facilmente levar a uma crença exagerada na possibilidade de um arranjo organizado da vida política que é improvável na sociedade doméstica e altamente implausível para além dela".

ordem atual tem bases pluralistas (ou comunitaristas), isto é, reflete a existência de uma pluralidade de Estados que, embora estejam conscientes de valores e interesses comuns, basicamente coexistem na esfera internacional; atribuindo, portanto, grande relevância ao papel das fronteiras e às distinções internas de cada entidade política. Outros, todavia, constatarem a existência de uma ordem solidarista (ou cosmopolita), em que os Estados não apenas visam à sua coexistência, mas cooperam — a partir de um alto grau de normas, regras e instituições compartilhadas — em relação a um conjunto maior de questões e fazem parte de um sistema político mais amplo, composto, também, por organizações internacionais, grupos não estatais e os indivíduos.

De fato, este trabalho compreende que a ordem internacional contemporânea não reflete integralmente pluralismo ou solidarismo, mas apresenta aspectos pluralistas ou solidaristas a depender dos temas que estão sendo tratados e dos atores envolvidos. Assim, questões relacionadas a direitos humanos, a práticas de governança para além do Estado (por exemplo, dinâmicas próprias do mercado internacional de capitais), a normas internacionais que empoderam grupo que atuam no âmbito doméstico dos Estados: todas essas áreas temáticas demonstram uma organização solidarista da esfera internacional. Por outro lado, os Estado ainda resistência à transferência de autoridade, verificamos uma maior capacidade de decisão dos atores mais poderosos, a contínua relevância do nacionalismo e dos Estados-nação — nesse sentido, ainda verificamos manifestações do mundo como uma justaposição de entidades políticas demarcadas por fronteiras dentro das quais há uma hierarquização de autoridade que torna o Estado soberano.

Já em relação à insegurança, destacamos que a ampliação da agenda dos estudos de segurança acompanhou o movimento de securitização de "novas" questões (para além das militares) que ocorreu no âmbito internacional após o fim da Guerra Fria. Nesse movimento, foi incorporado a essa agenda o tema da imigração, de modo geral, e do refúgio, em particular. Para além das questões relacionadas a imigrantes e refugiados que revelam preocupações tradicionais de segurança, como o crime transnacional e a possibilidade de expansão de conflitos, foi na área da chamada "segurança societal" que têm sido registradas as mais contínuas preocupações de segurança levantadas por esses indivíduos. Nesse contexto, emergiram afirmações sobre a ameaça que a presença dessas pessoas coloca para a identidade do Estado-nação. Essa perspectiva articula-se com uma visão pluralista da ordem internacional, que mantém o foco na existência de espaços soberanos separados pretensamente homogêneos. Assim, evidencia-se não apenas uma divisão (jurídica) entre

cidadão e imigrante, mas aquela entre nacional e estrangeiro, entre o membro e o não membro da comunidade política. Esse tem sido um dos grandes desafios em termos de provimento de proteção efetiva aos refugiados nos países de acolhida, já que, embora o *status* jurídico dessas pessoas seja outro, uma abordagem marcada unicamente na diferença implica sérias limitações para sua integração local.

Por fim, no que se relaciona à cooperação, debatemos como o direito internacional é uma instituição que faz parte (e atua mesmo como um agregador) dessa sociedade internacional a que aludimos. As regras, então, têm um significado de grande relevância para a manutenção da ordem, no sentido de que identificam a existência da sociedade internacional, e, mesmo quando desrespeitadas, frequentemente, a própria violação demonstra a importância dessas regras para os atores envolvidos. Vimos nas últimas três décadas um crescente adensamento das relações entre os atores no nível internacional, com o consequente surgimento dos regimes internacionais. Assim, nota-se a contínua relevância das regras, porém, elas frequentemente fazem partes de arranjos maiores estruturados pelos atores para lidarem com questões comuns.

É necessário ressaltar que, apesar do maior (em escopo e intensidade) conjunto de arranjos cooperativos que se pode verificar na atualidade na esfera internacional, a cooperação não acontece em um contexto de isonomia de condições. Os atores são diversos, e o poder deles reflete essa desigualdade de influência, principalmente no que toca à possibilidade de determinar quais serão as estruturas de cooperação e quais são objetivos a que visam.

É a partir desse contexto político, jurídico e social internacional que iremos construir nossa argumentação a respeito do papel da política internacional (sendo destacado um de seus elementos definidores, a soberania) para o instituto do refúgio. O refúgio foi instituído em uma ordem internacional marcada por elementos pluralistas e solidaristas, ao mesmo tempo evidenciando essas características e as tensões que advêm da dinâmica entre os aspectos distintos que compõem a ordem. Igualmente, esse instituto tem sofrido as consequências e os desafios de se prover proteção internacional para os indivíduos em um contexto em que a migração internacional foi securitizada em termos de uma ameaça identitária ao Estado-nação. Por fim, considerando que o refúgio é, por essência, um arranjo cooperativo (fundado em uma articulação política e uma institucionalização jurídica), é preciso considerar como essa estrutura de cooperação foi montada e qual é o papel da desigualdade para os resultados providos pela sociedade internacional no que se refere ao refúgio.

CAPÍTULO 3 ORDEM INTERNACIONAL COMO CAUSA DO REFÚGIO

3.1 Introdução – a dinâmica soberana que determina a aplicação do refúgio no mundo

Dentro da proposta desse trabalho, de se explorar o vínculo entre refúgio e soberania estatal a partir das três dimensões de análise elencadas (causas, consequências e respostas), certamente a ordem internacional é o tema que mais evidencia tal relação, uma vez que a soberania, como já discutido, foi definida como princípio organizador dessa ordem mantida pela sociedade internacional. Considerando-se esse forte elo, optou-se por realizar a análise desse tema de modo destacado do estudo das outras duas dimensões de análise, haja vista o volume de informação já produzida em relação a essa questão e a necessidade — para fins deste trabalho — de uma análise detalhada das nuances que constituem essa relação. No mundo da sociedade internacional, o relacionamento entre os Estados soberanos — que têm interesses e valores comuns, embora não todos — é definido por forças que atuam, frequentemente, em direções distintas. Tal dinâmica é evidente no que concerne ao tema do refúgio: ao mesmo tempo em que se afirma que os países não conseguem lidar com o deslocamento forçado de pessoas por meio de uma perspectiva isolacionista, vemos os Estados recorrerem à prerrogativa da soberania estatal para estabelecer os limites da ação conjunta e do tipo de ação que são demandados a fazer.

Como discutido nos capítulos anteriores, a própria ideia de soberania estatal é uma construção social, para a qual, pois, limites fixos não existem, ainda que por vezes sejam afirmados. Entendemos que o refúgio, nesse contexto, é permeado por forças muitas vezes contrárias, de cooperação e de isolacionismo, de defesa da concertação internacional e de discurso de afirmação da soberania estatal, que fazem com que as justificativas para as condutas sejam ancoradas em fundamentos distintos, de acordo com os interesses políticos dos atores. Partimos do entendimento — que estrutura todo este trabalho e que foi exposto no Capítulo 2 — de que o refúgio apresenta aspectos que são moldam e são moldados por uma visão pluralista da ordem internacional, de que essa compreensão reflete Estados que compartilham valores e interesses e de que estes visam, sobretudo, à sua coexistência em um ambiente de anarquia. No que se refere a uma concepção pluralista da ordem, sobressaem as preocupações com a independência do Estado, com sua capacidade de afirmar que não está sujeito a quaisquer interferências externas e de recorrer à prerrogativa da soberania estatal

para justificar seu distanciamento de arranjos internacionais que gerem obrigações. Nesse contexto, reina o que denominamos interpretação limitada da soberania, uma que aponta primordialmente para a não intervenção. Esses aspectos, também denominados comunitaristas, dividem espaço com elementos solidaristas (ou cosmopolitas) da ordem, que revelam a existência de outros interesses, os quais ultrapassam o Estado, colocam o indivíduo como referente e cuja expressão mais clara é a reivindicação de direitos humanos. Também em relação às características que expõem o cosmopolitismo da ordem, é possível analisar o papel da soberania estatal para determinação das dinâmicas que ocorrem no âmbito internacional. A soberania, sob essa ótica, é entendida de forma ampla, como autonomia de ação do Estado. Nesse cenário, é possível entender o refúgio em um espectro, que tem em um dos polos compreensões e processos que refletem uma ordem internacional pluralista e, em outro, aqueles que demonstram uma configuração solidarista da ordem. Este capítulo objetiva identificar quais processos e dinâmicas vinculadas à determinação e à aplicação do refúgio revelam um caráter solidarista ou um caráter pluralista da ordem internacional.

3.2 A concertação internacional – a história

Como exposto na Introdução ao presente trabalho, a prática de se abrigar pessoas que foram forçadas a sair de seus locais de residência remete à Antiguidade, tendo passado por vários desenvolvimentos os quais impedem a afirmação de que existe uma continuidade histórica da qual o refúgio emergiu como resultado direto. Contudo, é possível identificar nessas práticas o objetivo comum de se prover proteção a pessoas que foram forçadas a sair de seus locais de residência — ainda que o deslocamento tenha decorrido do cometimento de um crime, como se observou em algumas sociedades. Ao longo deste capítulo, discutiremos como o refúgio — como conhecemos hoje — é fruto da sociedade internacional de Estados, de modo que importa discutir os fluxos forçados que ocorreram já na chamada "Era Moderna". Nesse sentido, Zolberg (1983), trabalhando com a categoria de "*victim groups*", identifica, como os primeiros deslocamentos forçados em massa, aqueles referentes aos judeus não convertidos expulsos da Espanha em 1492.

É interessante destacar que os registros apontam que a palavra *refugiado* começou a ser utilizada em referência aos calvinistas franceses — huguenotes — que fugiram da França em decorrência de uma série de medidas contra esse grupo minoritário que culminariam na

revogação do Edito de Nantes⁹⁰ (ZOLBERG; SUHRKE; AGUAYO, 1989), tendo, já em 1681, o rei Carlos II oferecido-lhes asilo na Inglaterra (MARFLEET, 2011). É interessante notar, pois, que o termo refugiado começou a ser utilizado no contexto de emergência e afirmação do poder do Estado-nação, o que se observa em relação a dois pontos: a França, consolidando seu poder centralizado como Estado-nação, passou a demandar uma homogeneização de sua população; a Inglaterra, no mesmo processo, inaugura um momento em que o asilo não era mais uma expressão divina ou santa, mas relacionada a todo um Estado-nação (MARFLEET, 2011). No século XIX, o objetivo da homogeneidade foi claramente aplicado à criação de Estados, não mais sob a perspectiva de uma identidade religiosa, mas da étnica — afirmando a virtude de uma comunidade política vinculada ao território por meio do compartilhamento de uma identidade étnica (JACKSON-PREECE, 1998). Nesse contexto, as tentativas de fazer fronteiras territoriais e etnicidade coincidirem foram responsáveis, no período entreguerras, pela expulsão de 400 mil gregos de origem turca da Grécia, 1,5 milhões de turcos de origem grega da Turquia (ZAYAS, 1975) e 67 mil pessoas de origem turca da Bulgária (UN SUB-COMMISSION..., 1993). Historicamente, pois, existe uma forte relação entre a emergência e a consolidação do Estado-nação e a geração de movimentos de larga escala de refugiados, já que muitas dessas entidades políticas foram construídas por meio da fuga e das expulsões em massa (HANSEN, 2014; ZOLBERG, 1983). É pertinente, assim, a afirmação de Gammeltoft-Hansen, segundo o qual

*from the expulsion of the French Huguenots as the first 'modern' refugees, the history of refugee flows reads not just as a history of political oppression, revolutions and violent conflict, but also as a history of state-building and the Westphalian state system itself, where the exclusion of some has often been a deliberate strategy to reinforce the inclusion of others*⁹¹ (GAMMELTOFT-HANSEN, 2009, p. 36).

Na atualidade, ainda, não se pode compreender a aplicação do instituto do refúgio sem que sejam referenciados a sociedade internacional e o estabelecimento e a interpretação do papel das fronteiras e da soberania estatal.

⁹⁰ Esse documento havia sido instituído em 1598, após quatro décadas de guerra civil e institucionalizou um compromisso político entre nobres católicos e calvinistas, por meio do qual o catolicismo foi restituído como a religião estatal, mas os protestantes alcançaram uma grande medida de autonomia política em cidades fortificadas, com suas próprias cortes e forças militares (ZOLBERG; SUHRKE; AGUAYO, 1989).

⁹¹ Tradução livre: "Desde a expulsão dos huguenotes franceses como os primeiros refugiados 'modernos', a história dos fluxos de refugiados é interpretada não somente como a história da opressão política, das revoluções e dos conflitos violentos, mas também como uma história da construção do Estado e do próprio sistema estatal westfaliano, no qual a exclusão de alguns frequentemente foi uma estratégia deliberada de reafirmar a inclusão de outros".

Nesse contexto do período entreguerras e aludindo-se aos eventos que culminaram na compreensão atual do instituto do refúgio, lembra-se que em novembro de 1921, no contexto de deslocamento de (estimativamente) 1,5 a 2 milhões de russos (HOBBSAWM, 1995)⁹², foi criado o *Alto Comissariado para os Refugiados Russos* — órgão colocado sob responsabilidade direta do Conselho da Liga das Nações (ANDRADE, 1996). Essa alocação levou ao reconhecimento desse escritório pela comunidade internacional e, em seu âmbito, foram estabelecidos vários instrumentos importantes para o trato da questão, entre os quais o "Ajuste Relativo à Expedição de Certificados de Identidade para os Refugiados Russos". Embora o Ajuste, em si, não trouxesse a definição de "refugiado russo", o certificado era emitido para a "pessoa de origem russa que não adquiriu outra nacionalidade" (ANDRADE, 1996).

A institucionalização do refúgio no âmbito internacional, inaugurado com o desenho de medidas para se lidar com o fluxo massivo de russos, passou pela incorporação dos armênios como pessoas protegidas pela Liga das Nações; também foram abarcados pela proteção desse órgão os turcos, os assírios, os assírios-caldeus e assimilados. Com a expansão desse movimento de institucionalização, em 1933 foi aberta para assinatura a "Convenção Relativa ao Estatuto Internacional dos Refugiados"; e em, 1938, foi estabelecida a "Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados provenientes da Alemanha" (ANDRADE, 1996). Em janeiro de 1939, iniciaram-se os trabalhos do Alto Comissariado da Liga das Nações para os Refugiados — última instituição para refugiados criada antes da Segunda Guerra. É interessante notar que, no período entreguerras, a prática era de que cada governo tomasse as medidas necessárias de adaptação de suas legislações nacionais para evitar condições anormais para os refugiados, o que era um reflexo da admissão de que o "problema" dos refugiados existia e que sua solução deveria ser encontrada dentro do sistema de Estados soberanos separados (HADDAD, 2008).

Em agosto de 1948, o Alto Comissariado foi integralmente substituído, com a entrada em vigor da Organização Internacional para os Refugiados, a qual foi substituída, em 1951, pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR), em atividade até hoje, sendo o organismo internacional mais importante no que concerne ao trato da questão dos refugiados no mundo. Embora cada um dos órgãos criados tenha apresentado especificidades de configuração e tenha tido sua atuação moldada pelo contexto em que foi

⁹² Os motivos que levarão ao deslocamento de nacionais russos, durante os anos 1918-1922, foram a Revolução Bolchevique (1917), o colapso das frentes anti-bolcheviques na Rússia europeia (1919-1920), a fome de 1921 e o fim da resistência dos "russos brancos" na Sibéria, em 1921 (ANDRADE, 1996).

estabelecido, nota-se que há um denominador comum: lidar com o deslocamento forçado de pessoas no continente europeu. Sob a mesma lógica, ocorreu a elaboração da Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados, de 1951, e o Protocolo Relativo a esse Estatuto, de 1967. Esses dois instrumentos inauguraram a estrutura, posteriormente globalizada, denominada de *regime internacional dos refugiados*, o qual pode ser definido como o conjunto de normas, leis e instituições desenhado para proteger e assistir aos migrantes forçados que cruzaram uma fronteira internacional devido a seu medo de perseguição (ROGERS, 1992) ou devido a, quando assim acordado, violência generalizada em seus próprios países, agressão estrangeira, conflitos internos ou violação massiva de direitos humanos. Observa-se que o regime emergiu, pois, como resposta específica para a situação de pós-guerra na Europa, pretendendo tratar da situação dos refugiados europeus (MALKKI, 1995). Apesar de terem sido, ulteriormente, estabelecidos instrumentos regionais para o trato da questão conforme as peculiaridades de cada continente, o parâmetro de referência para a proteção internacional das pessoas deslocadas de modo forçado continua a ser a definição da Convenção de 1951, expandida geográfica e temporalmente pelo Protocolo de 1967. Assim, como destaca Haddad (2008), o "refugiado" continuou a se desenvolver como um conceito inventado na Europa e para esse continente, refletindo preocupações e necessidades europeias⁹³. Lembramos que, como discutido no Capítulo 2, grande parte das instituições de referência para a atual sociedade internacional é europeia — um continente marcado pela contínua tensão entre o desejo de interdependência e a propensão à hegemonia (WATSON, 2004) e pela, conseqüente, necessidade de reafirmação de espaços soberanos — característica que se revela, também, no instituto do refúgio.

A notável relevância global da Convenção de 1951 e do Protocolo de 1967 para o refúgio, até a atualidade, é demonstrada por fazerem os acordos regionais referência a esses instrumentos e, igualmente, pelo fato de que, atualmente, 148 países ratificaram ao menos um desses dois documentos (UNHCR, 2015). Dada essa importância, não se pode prescindir de uma análise mais profunda sobre esses instrumentos. A Convenção de 1951 pode, também, ser tratada dentro do tópico sobre as respostas para a migração forçada, uma vez que ela advém de um esforço realizado em conjunto pelos países para prover soluções às problemáticas relacionadas aos refugiados⁹⁴. Como explicado anteriormente, a separação em dimensões de análise reflete uma escolha metodológica, já que tal divisão não existe no

⁹³ Zolberg, Suhrke e Aguayo (1989) também lembram que, ao definir como refugiados os membros de grupos alvejados e dissidentes políticos mais ativos, a Convenção de 1951 codificou elementos essenciais da experiência ocidental.

⁹⁴ Como foi feito no Capítulo 2 e ainda será retomado no Capítulo 4 ao se discutir a cooperação internacional.

mundo real dos fenômenos sociais, havendo uma interrelação que compõe o instituto do refúgio e as dinâmicas a ele relacionadas. Considerando que um novo momento da institucionalização do refúgio foi inaugurado por esse documento e que constam nele os parâmetros globais de aplicação do instituto, uma análise sobre a Convenção no que toca à ordem internacional se faz necessária para estruturação de toda a discussão que se segue.

3.3 A Convenção de 1951 e o ACNUR: direitos humanos e falha da proteção estatal

Afirmando que a temática dos refugiados tem escopo e natureza internacionais e reconhecendo a responsabilidade das Nações Unidas para a proteção internacional dos refugiados, a Resolução 319 (IV) da Assembleia Geral da ONU, de dezembro de 1949, criou o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (UN GENERAL ASSEMBLY, 1949). O Escritório foi concebido como um organismo com funções exclusivamente administrativas, não refletindo, portanto, a complexidade das questões ligadas ao refúgio — a qual logo seria constatada e determinaria novos rumos para essa agência. A Assembleia Geral determinou a criação de uma instituição que provesse, estimulasse e facilitasse a execução das soluções mais apropriadas para os refugiados, por meio de: 1) promoção e ratificação das convenções internacionais, supervisão de sua aplicação e proposição das emendas necessárias; 2) promoção de medidas para melhorar a situação dos refugiados e para reduzir o número de refugiados requerendo proteção; 3) assistência a governos e organizações privadas para promover a repatriação voluntária ou a assimilação dos refugiados nas comunidades de acolhida; 4) facilitação da coordenação de esforços de agências voluntárias interessadas no bem-estar dos refugiados (UN GENERAL ASSEMBLY, 1949).

Em 14 de dezembro de 1950, a Resolução 428 (V) adotou o Estatuto do ACNUR, um escritório a ser coordenado pela Assembleia Geral e pelo Conselho Econômico e Social — ECOSOC — das Nações Unidas (UNHCR, 1950). Além disso, em 1958, foi criado o Comitê Executivo (ExCom), o qual funciona como órgão subsidiário da Assembleia Geral e desempenha, entre outras, as funções de: 1) determinar as políticas gerais sob as quais o ACNUR deve planejar, desenvolver e administrar programas e projetos; 2) revisar a utilização dos fundos e os programas e projetos propostos; 3) alterar e aprovar o uso de recursos, os programas e os projetos (ECOSOC, 1958). O Estatuto do ACNUR apresenta uma definição

de refugiado⁹⁵ semelhante àquela que consta na Convenção de 1951 — que será analisada em seguida — e determina que o órgão deve ter caráter inteiramente não político, humanitário e social.

Em 28 de julho de 1951, foi adotada — pela Conferência das Nações Unidas de Plenipotenciários sobre o Estatuto dos Refugiados e Apátridas — a Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados, a qual não apenas representou uma resposta coletiva para as consequências do intenso deslocamento forçado causado pela Segunda Guerra Mundial, mas que se tornou o fundamento para todas as respostas posteriores, sendo reconhecida como a pedra angular (HADDAD, 2008) do instituto do refúgio e da proteção aos refugiados no mundo contemporâneo. O Protocolo Relativo ao Estatuto dos Refugiados, que passou a vigor em 4 de outubro de 1967, retirou da Convenção suas limitações temporal e geográfica⁹⁶, e, hoje, 145 Estados aderiram à Convenção e 146 ao Protocolo (UNHCR, 2015).

Segundo a Convenção, é refugiada a pessoa

que, temendo ser perseguida por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, se encontra fora do país de sua nacionalidade e que não pode ou, em virtude desse temor, não quer valer-se da proteção desse país, ou que, se não tem nacionalidade e se encontra fora do país no qual tinha sua residência habitual em consequência de tais acontecimentos, não pode ou, devido ao referido temor, não quer voltar a ele (ONU, 1951).

Extraem-se da Convenção cinco elementos essenciais da caracterização da condição de refugiado⁹⁷: o fundado temor ("em virtude desse temor"); a perseguição ("ser perseguida"); os cinco motivos ("por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas"); a extraterritorialidade ("se encontra fora do país de sua nacionalidade" ou de "sua

⁹⁵ "(i) Any person who has been considered a refugee under the Arrangements of 12 May 1926 and of 30 June 1928 or under the Conventions of 28 October 1933 and 10 February 1938, the Protocol of 14 September 1939 or the Constitution of the International Refugee Organization. (ii) Any person who, as a result of events occurring before 1 January 1951 and owing to well-founded fear of being persecuted for reasons of race, religion, nationality or political opinion, is outside the country of his nationality and is unable or, owing to such fear or for reasons other than personal convenience, is unwilling to avail himself of the protection of that country; or who, not having a nationality and being outside the country of his former habitual residence, is unable or, owing to such fear or for reasons other than personal convenience, is unwilling to return to it" (UNHCR, 1950).

⁹⁶ A Convenção de 1951, em seu texto original, afirmava que eram refugiados aqueles que saíram de seu país devido a acontecimentos anteriores a 1 de janeiro de 1951. Também, ao assinar a Convenção, o país podia determinar se suas determinações seriam aplicadas aos acontecimentos ocorridos apenas na Europa ou também em outros continentes. O Protocolo de 1967 retirou ambas as ressalvas. Contudo, os países que já haviam aderido à reserva geográfica puderam mantê-la. A Turquia é um país que manteve a reserva geográfica após aderir ao Protocolo (UNHCR, 2015a).

⁹⁷ Fazendo referência aos elementos que compõem a definição de refugiado instituída pela Convenção, não se pretende uma análise estritamente textual desse conceito — é apenas uma divisão analítica que se remete não apenas ao texto, mas também à história, ao objeto e aos objetivos desse instrumento internacional.

residência habitual"); e a falta de proteção estatal ("não pode ou não quer valer-se da proteção desse país").

Em relação aos três primeiros elementos (fundado temor, perseguição e os cinco motivos), encontram-se na literatura sobre refúgio várias argumentações quanto à relação entre direitos humanos e refugiados. Isso porque o fundado temor de perseguição remete à violação ou à perspectiva de violação de direitos humanos realizada de modo seletivo e discriminatório em relação a indivíduos ou grupos de indivíduos. Por outro lado, quando consideramos a extraterritorialidade e a falta de proteção estatal, o Estado é uma referência necessária, já que esses dois conceitos não existiriam não fosse a forma como o mundo foi dividido em territórios estatais soberanos, o que mais claramente evidencia a relação do refúgio com a ordem internacional — um aspecto de configuração do refúgio negligenciado pelos estudiosos da questão⁹⁸.

Betts e Loescher (2011) pontuam que a relação entre migração forçada e as relações internacionais pode ser explorada em três diferentes níveis: causas, consequências e respostas, sendo a ordem internacional indicada pelos autores como um tema que remete ao nível das causas. Embora, no âmbito do refúgio, geralmente o termo "causa" seja utilizado para designar o motivo imediatamente anterior que gerou o deslocamento forçado (como uma situação de violência generalizada, de conflito interno ou a existência de uma perseguição), uma causa — o ato de "dar existência ao que não existia"⁹⁹ — prescinde do imediatismo sobre a qual essa interpretação se baseia. Logo, ao se entender que o instituto do refúgio, hoje responsável por determinar em quais situações e de que modo a proteção internacional será provida, não existiria não fosse a forma como a ordem internacional está estruturada, é possível construir uma análise derivada da compreensão da ordem internacional como causa do refúgio. O objetivo, pois, ao se fazer essa escolha analítica está em evidenciar que as dinâmicas que levam à aplicação do instituto do refúgio estão relacionadas a processos históricos e políticos amplos nos quais forças complexas internas e externas interagem¹⁰⁰, se

⁹⁸ Excetuando-se o trabalho de Haddad (2008), o qual discute a localização do refugiado na ordem de Estados soberanos, os autores, de modo geral, não se engajam em prover uma análise aprofundada sobre como a temática do refúgio e dos refugiados se relaciona à ordem internacional. Contudo, Haddad tem como referência o refugiado, não o instituto do refúgio, e, não diferenciando a figura do refugiado daquela do imigrante, chega a algumas conclusões distintas das apresentadas por este trabalho.

⁹⁹ Segundo o Dicionário Priberam (2016), causa significa: 1. Agente eficaz que dá existência ao que não existia = FONTE, MOTIVO, ORIGEM, RAZÃO; 2. O que antecede um fenômeno. 3. Fato ou acontecimento; 4. [Direito] Ação ou processo judicial; 5. [Figurado] Conjunto de interesses ou de ideias = FAÇÃO, PARTIDO.

¹⁰⁰ Zolberg, Suhrke e Aguayo (1989) constroem uma crítica à definição de refugiado da Convenção de 1951, afirmando que ela sugere que os determinantes da perseguição são exclusivamente internos ao próprio Estado e

distanciando de um estudo que vise a detectar quais são as causas imediatas¹⁰¹ que levam à fuga de um indivíduo e se aproximando de uma análise que foque na estrutura sobre a qual se construiu e vem sendo reconstruída a compreensão sobre o refúgio.

Como já mencionado, a estrutura internacional para trato da questão dos refugiados teve seu início na década de 1920 — quando o asilo começou a ser especificado por instrumentos internacionais em termos de refúgio¹⁰². No entanto, uma ressalva de Malkki (1995) vale ser notada: é necessário não fazer uma inferência direta, um tipo de interpretação automática do fenômeno do refúgio, que leve a crer que existiu um "protorrefugiado" do qual o refugiado moderno é um descendente direto. Destacar a ressalva da autora não implica ignorar os desenvolvimentos históricos, fundamentais para a compreensão dos fenômenos estudados por esse trabalho. Ao contrário, reconhecemos que o regime internacional iniciado no período entreguerras proveu os fundamentos e o legado institucional para o regime contemporâneo (SKRAN, 1995 apud HADDAD, 2008). A relevância dessa ressalva está em enfatizar que a Segunda Guerra Mundial foi um momento histórico de reconfiguração, quando objetos completamente novos apareceram (MALKKI, 1995) — em decorrência da "quase certamente a maior [catástrofe humana] na história" (HOBSBAWM, 1995, p. 58). No que concerne ao refúgio, a distinção fundamental está no fato de que o regime dos refugiados se consolidou, após 1945, ao lado da temática dos direitos humanos (HADDAD, 2008), sendo a Convenção componente do movimento internacional de afirmação de direitos humanos que se iniciou no meio do século XX — denominado por Comparato (2010) como "segunda internacionalização dos direitos humanos".

Diversos autores assinalam a mencionada relação. Foster (2007) assevera ser a Convenção parte integrante do Direito Internacional dos Direitos Humanos. Segundo Gros Espiell (1988), o Direito Internacional dos Direitos Humanos (DIDH), o Direito Internacional Humanitário (DIH) e o Direito Internacional dos Refugiados (DIR)¹⁰³ fundamentam-se em

nega que a perseguição é relacionada a processos históricos nos quais forças complexas internas e externas interagem. Nesse trabalho, entendemos que isso não é uma característica própria da definição, mas uma interpretação que se pode dar a ela (a qual tem sido constantemente reafirmada).

¹⁰¹ Gordenker (1987) apresenta um estudo sobre os motivos imediatos que propulsionam o fluxo de refugiados. Nesse sentido, o autor destaca guerras internacionais, turbulências internas (em relação às quais o autor trata questões como minorias e oposição política), mudanças deliberadas das estruturas sociais e tensões políticas internacionais.

¹⁰² Lembra-se que o primeiro documento elaborado por diversos países que especificou o asilo foi o Tratado sobre Direito Penal Internacional, de 1889. Contudo, esse documento tinha um escopo regional, de modo que foi a institucionalização no âmbito da Liga das Nações que representou uma convergência do entendimento sobre o que hoje se entende, de modo mais global, como refúgio.

¹⁰³ Para o autor, o DIDH diz respeito a "*todas las normas y principios internacionales dirigidos a proteger y garantizar derechos de los individuos, cualquiera que fuere la situación jurídica de esos individuos (civiles, militares, nacionales, extranjeros, hombres, mujeres, combatientes, no combatientes, etcetera), en cualquier*

princípios comuns, os quais formam as diferentes ramificações do Direito Internacional que visam a proteger e a garantir os direitos dos indivíduos. Segundo o autor, não se pode negar *"la existencia de principios comunes y generales a todos ellos, que los vinculan e interrelacionan en base al objetivo esencial de defender y garantizar la dignidad e integridad del ser humano"*¹⁰⁴ (p. 252). Jubilut (2007) explica que o Direito Internacional dos Refugiados e o Direito Internacional dos Direitos Humanos têm o mesmo fundamento, apenas distinguindo-se no que concerne a suas abrangências, já que o primeiro protege o ser humano perseguido por cinco motivos específicos, enquanto o DIDH tem também como objetivo garantir condições mínimas de sobrevivência para as pessoas, assim como a possibilidade de buscarem a felicidade. Ibhawoh (2003) explica que a admissão dos solicitantes de refúgio, seu tratamento e a garantia da condição de refugiado se tornaram elementos cruciais do sistema internacional da proteção dos direitos humanos.

A argumentação desses autores, logo, está inserida no que se denomina na literatura sobre refúgio de "abordagem dos direitos humanos", a qual se refere à interpretação e à aplicação dos diversos elementos da definição de refugiado, para o reconhecimento dessa condição de um indivíduo, dentro dos padrões internacionais de direitos humanos (FOSTER, 2007). Há, por outro lado, alguns autores que defendem a não pertinência dessa perspectiva, seja por argumentar que ela não se sustenta em termos analíticos ou por entender que essa vinculação fixaria limites para o Direito Internacional dos Refugiados que poderiam negar a proteção a pessoas as quais — não estabelecida essa relação direta — seriam inequivocamente entendidas como refugiadas. Este trabalho parte da compreensão de que uma análise da evolução histórica do conceito de refugiado, da forma como o regime internacional foi sendo reformulado, das preocupações que têm sido expressadas ao longo da história institucional da proteção aos refugiados e do conteúdo que compõe atualmente o refúgio leva à compreensão de que esse instituto tem na sua base a afirmação histórica de direitos humanos, não sendo possível se compreender a própria caracterização do refúgio na atualidade sem que se faça referência aos direitos humanos de modo mais amplo (REIS; MENEZES, 2014).

momento (paz, guerra, guerra civil, insurrección, etc.), tanto en el territorio del país en el que son nacionales o residentes como en el extranjero, sea cual fuere la razón por la que se han decidido a salir de ese país e ingresar en otro". (GROS ESPIELL, 1988, p. 251). Já o DIR, segundo o autor, "se encuentra contenido principalmente en la Convención del 28 de julio de 1961 y en el Protocolo del 31 de enero de 1967, en diversas resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas, especialmente en la resolución 428 (V) del 14 de diciembre de 1950 y en múltiples textos de tipo regional, emanados de organizaciones internacionales regionales, incluso de tipo convencional, como la Convención Africana de 1964[sic]".

¹⁰⁴ Tradução livre: "a existência de princípios comuns e gerais a todos eles, que os vinculam e interrelacionam fundamentalmente ao objetivo essencial de defender e garantir a dignidade e a integridade do ser humano".

Nesse sentido, alguns pontos são essenciais para elucidar a mencionada vinculação. Em primeiro lugar, nota-se que há uma aproximação histórica entre os atuais regimes internacionais dos refugiados e dos direitos humanos, tendo ambos sido derivados de arranjos anteriores que estabeleceram, em parte, as bases que sustentam suas atuais configurações, e para os quais foram determinantes os eventos ocorridos durante a Segunda Guerra Mundial. Também, existe uma identificação filosófica entre os dois regimes, ao visarem à garantia de direitos e de liberdades básicas aos indivíduos, isto é, à sua proteção. Um estudo da evolução dos instrumentos internacionais sobre refúgio mostra como foram se tornando explícitas as preocupações relacionadas a direitos humanos nesses documentos. Observa-se, por exemplo, que a Convenção de 1933 — primeiro documento internacional sobre o estatuto do refugiado — apenas especificou alguns direitos a serem garantidos em relação àqueles com o *status* de refugiado reconhecido, sendo sua principal preocupação a situação jurídica dessas pessoas em seus países de acolhida (REIS; MENEZES, 2014). Mesmo o atual núcleo da proteção aos refugiados, o princípio do *non-refoulement*¹⁰⁵, aparece, nesse documento, no capítulo sobre medidas administrativas — não sendo, pois, anunciado como um direito. É apenas na Convenção de 1951, que os direitos humanos são enunciados como base para a proteção dos refugiados.

Ademais, para além do fato de que a proteção a ser provida aos refugiados é estruturada com base no reconhecimento de direitos, a própria compreensão do refúgio na atualidade é fundamentada no entendimento sobre direitos humanos. Isso pode ser observado olhando-se para a Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), de 1948: 1) a DUDH, no artigo 14, enuncia, no plano internacional, o direito de asilo: "Todo ser humano, vítima de perseguição, tem o direito de procurar e gozar asilo em outros países" (ONU, 1948). Nota-se que foi afirmado o direito de "procurar e gozar asilo", não o "direito de ter o asilo assegurado"¹⁰⁶. 2) também afirma, no artigo 2º, o direito a não ser discriminado, cerne da compreensão sobre o refúgio, já que o refugiado é aquele que teme sofrer perseguição devido a características que marcam sua distinção frente a outros membros da comunidade, sua raça,

¹⁰⁵ O princípio do *non-refoulement* é aquele que consta no art. 33 da Convenção e que determina que um Estado não pode devolver um indivíduo para as fronteiras de um território onde sua vida ou liberdade sejam ameaçadas por causa de sua raça, religião, nacionalidade, opinião política ou grupo social. Essa determinação é considerada a mais importante criada pelo sistema estabelecido pela Convenção de 1951, sendo compreendida como uma norma internacional peremptória e indicando que uma pessoa não pode ser reconduzida a seu país antes do devido processamento do seu pedido de refúgio (PIOVESAN; JUBILUT, 2011).

¹⁰⁶ Em contraposição a essa perspectiva restritiva, a Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem, de 1948, ainda que, também, não vinculante, explicita que "Toda pessoa tem o direito de procurar e receber asilo em território estrangeiro, em caso de perseguição que não seja motivada por delitos de direito comum, e de acordo com a legislação de cada país e com as convenções internacionais" (OEA, 1948).

sua religião, sua nacionalidade, sua opinião política ou seu grupo social. Também, a própria convenção alude à DUDH em seu preâmbulo, em referência ao princípio de que os seres humanos devem usufruir, sem distinção, dos direitos e das liberdades fundamentais.

É analisando valores e interesses comuns — subjacentes, por exemplo, ao regime internacional dos direitos humanos e dos refugiados — que alguns autores constataam a existência de uma sociedade internacional. Vincent (1995), inclusive, vê no regime internacional dos direitos humanos a sustentação para se afirmar a existência de uma sociedade internacional. Em referência ao movimento de internacionalização de direitos e ao seu significado para o sistema internacional, Malkki (1995) aponta que quando houve a formulação dos direitos internacionais no momento imediatamente após a Segunda Guerra Mundial (incluindo o Direito Internacional dos Refugiados), existia como componente a possibilidade de substituição da ordem nacional. A própria problematização do refúgio tem sido vinculada a uma construção discursiva do refugiado como se essa figura estivesse fora da ordem nacional (e natural) das coisas (MALKKI, 1992). Nos estudos sobre refugiados, o deslocamento é frequentemente definido como uma subversão das categorias nacionais. Contudo, esse potencial de substituição da ordem nacional não se concretizou (MALKKI, 1995) — sendo, portanto, necessário, observar a ordem contemporânea dos Estados-nação soberanos como um fator não natural e que interferiu na definição de o que seria o instituto do refúgio, assim como vem moldando sua aplicação até a contemporaneidade, objetivo deste capítulo.

Assim, ao mesmo tempo em que discutir direitos humanos no âmbito dos estudos sobre migração forçada implica reconhecer e enfatizar o caráter solidarista da ordem internacional — que vai além do estabelecimento de regras de coexistência e que visam à manutenção da sociedade de Estados soberanos —, a própria ideia de direitos remete ao Estado. Fazendo um resgate histórico dos processos que fincaram as bases para o que hoje compõe uma ideia de direitos humanos, é possível observar que diversos documentos elaborados em esferas locais se constituíram mediante o estabelecimento de restrições à atuação do Estado — como ocorreu em relação à *Bill of Rights* inglesa, de 1689, e à Declaração de Direitos da Virgínia, de 1776. Ao longo do processo de afirmação de direitos, foi sendo determinado, no âmbito doméstico dos países, que os direitos a serem assegurados aos indivíduos implicavam para o Estado tanto uma obrigação de não fazer quanto a de fazer — compreensão igualmente verificada no processo de internacionalização dos direitos humanos. Assim, enquanto o regime de direitos humanos almeja um mundo solidarista que

ultrapasse o Estado, o processo histórico alocou no Estado a responsabilidade pela efetivação desses direitos.

Também em relação aos direitos humanos, não se pode traçar uma linha de direta continuidade entre as primeiras afirmações de direitos — realizadas nas esferas internas dos Estados — e o que constitui na atualidade o Direito Internacional dos Direitos Humanos. Os desenvolvimentos ocorridos durante a Segunda Guerra Mundial foram determinantes para a forma como a sociedade internacional passou a interpretar e enunciar os direitos humanos. Entretanto, ainda que novos elementos configurem esse cenário, como as cortes internacionais de direitos humanos — que tiraram do Estado a sua característica de instância última para decisão em matéria de direitos humanos — e o Tribunal Penal Internacional — centrado na responsabilização do indivíduo (mudando, portanto, o agente referente) — (manifestações solidaristas da ordem), o Estado manteve-se como figura central para a proteção dos direitos humanos. Isso é decorrente não apenas do fato de que a Declaração foi elaborada a partir de uma articulação entre Estados — logo, apenas "os Estados membros [... poderiam se comprometer] a promover, em cooperação com a Organização das Nações Unidas, o respeito universal e efetivo dos direitos do homem e das liberdades fundamentais" (ONU, 1948) —, mas porque a própria *rationale* em que se baseiam os documentos se assenta no Estado. Essa lógica pode ser vista, por exemplo, no fato de que a nacionalidade possui uma relevância central para a estrutura de direitos enunciada na Declaração, não somente por ser afirmada como um direito do indivíduo, mas porque a própria nacionalidade determina direitos. O indivíduo também tem o direito de abandonar o país em que se encontra, mas apenas tem "o direito de regressar ao *seu* país" (ONU, 1948, grifo nosso)¹⁰⁷ — o que faz com que a emigração seja uma questão de direitos humanos, mas a imigração continue um tema de soberania estatal (HADDAD, 2008). Essa referência também pode ser encontrada no Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos, em que está especificado o direito de circular livremente e escolher residência em um território, desde que a sua estadia no local seja legal (art. 12). O mesmo artigo determina, ainda, que ninguém seja privado arbitrariamente de entrar em *seu* próprio país (ONU, 1966). Assim, observa-se que, ao longo do tempo, houve uma expansão da ideia de direitos humanos, mas ela ocorreu principalmente dentro da estrutura do Estado (WEINER, 1996). Assevera-se que os direitos humanos devem ser garantidos, mas cabe a cada Estado dentro da sociedade internacional fazer cumprir essa determinação (HADDAD, 2008).

¹⁰⁷ Há, ainda, o direito de tomar parte na direção dos negócios públicos do *seu* país e de acessar às funções públicas de *seu* país (art. 21).

Essa relevância da nacionalidade para os instrumentos de direitos humanos — que demonstra uma concepção pluralista da ordem internacional — é nítida na Convenção de 1951, a qual, ao enunciar direitos, distingue três grupos: os refugiados, os nacionais do país de refúgio e os estrangeiros que se localizam de modo regular no país de acolhida. Em relação ao primeiro grupo, a determinação referente à não discriminação estabelece que "os Estados Contratantes aplicarão as disposições desta Convenção aos refugiados sem discriminação quanto à raça, à religião ou ao país de origem" (art. 3º) — não existem condicionalidades para a observância desse direito, o refugiado apenas não deve ser discriminado por qualquer desses motivos. Já no que diz respeito à religião, é explicitado que os refugiados terão "um tratamento ao menos tão favorável quanto o que é proporcionado aos nacionais no que concerne à liberdade de praticar a sua religião e no que concerne à liberdade de instrução religiosa dos seus filhos" (art. 4º) — a lógica, então, é de que ao refugiado deve ser garantida a liberdade de praticar sua religião, desde que o nacional do país de acolhida também a tenha. O mesmo parâmetro é utilizado em relação à propriedade intelectual e industrial (art. 14), ao racionamento (art. 20), ao ensino primário (art. 22), à assistência pública (art. 23), a alguns aspectos da legislação trabalhista e da previdência social (art. 24) e às despesas fiscais. No que toca a profissões assalariadas, por outro lado, o tratamento a ser dado para os refugiados é o mesmo dispensado aos nacionais de um país estrangeiro (art. 17) — logo, os direitos referentes aos ofícios remunerados dependem daqueles garantidos nessa área aos nacionais de países estrangeiros estabelecidos no país de refúgio. Essa é a mesma referência para os direitos de associação (art. 15), as propriedades móveis e imóveis (art. 13º), as profissões não assalariadas (art. 18) e liberais (art. 19), o alojamento (art. 21), os ensinos secundário e superior (art. 22) e a liberdade de movimento (art. 26).

Tem-se, pois, que o refúgio reflete preocupações vinculadas aos direitos humanos, o que, por sua vez, juntamente com a forte atuação de organizações não internacionais e supranacionais (como as cortes interamericana e europeia), demonstram uma organização solidarista da ordem internacional, em que estão inseridas entidades não estatais que moldam dinâmicas que têm como sujeito referente o indivíduo. Nesse sentido, a existência de ideias e práticas de direitos humanos mostra que a ordem em que vivemos não é uma que visa apenas à coexistência e à cooperação segundo os interesses estatais. Por outro lado, notar que o refúgio tem como um elemento de definição que o Estado de nacionalidade (ou de residência habitual) tenha falhado em prover proteção ao indivíduo, traz de volta a atenção para a organização da sociedade internacional em Estados soberanos — em que o país de que é

nacional seja a primeira entidade a ser demandada a proteger o ser humano, por ter ele a supremacia (além de sobre seu território) sobre sua população (HURRELL, 2007).

O elemento da "falha da proteção estatal" é explicitado na expressão "não pode ou não quer valer-se da proteção desse país". Isso implica que uma vez entendido que proteção nacional efetiva está disponível para o solicitante de refúgio, não se pode afirmar que existe fundado temor de perseguição. Conforme diretrizes do ACNUR (2011, p. 21), "um refugiado é sempre uma pessoa que não pode gozar da proteção do seu Governo, porque está impossibilitado ou não quer se valer dessa proteção". Essa determinação de que seja verificada a falha de proteção estatal se torna ainda mais evidente no art. 1º A (2) § 2 da Convenção, que estabelece que

no caso de uma pessoa que tem mais de uma nacionalidade, a expressão "do país de sua nacionalidade" se refere a cada um dos países dos quais ela é nacional. Uma pessoa que, sem razão válida fundada sobre um temor justificado, não se houver valido da proteção de um dos países de que é nacional, não será considerada privada da proteção do país de sua nacionalidade (ONU, 1951).

Torna-se claro, pois, que o vínculo de nacionalidade determina a obrigação primeira de proteção. Mesmo se o indivíduo detiver nada mais que um vínculo formal de nacionalidade com dado país, cabe primeiramente a ele o provimento de proteção à pessoa que sofre perseguição — uma vez recebida a proteção de um país de que é nacional, essa pessoa não é considerada refugiada¹⁰⁸. O refugiado, assim, evidencia uma característica do instituto do refúgio: a necessidade de que a fuga tenha derivado de uma ruptura na relação entre o Estado e o indivíduo (HADDAD, 2008).

A impossibilidade de usufruir da proteção estatal pode decorrer tanto da incapacidade do Estado de prover proteção (como em situações de conflito ou de expansão de grupos armados que fazem frente à autoridade estatal¹⁰⁹) quanto do fato de ele não estar disposto a

¹⁰⁸ É importante lembrar que é necessário diferenciar a posse de uma nacionalidade no sentido legal e a disponibilidade de proteção efetiva (ACNUR, 2011).

¹⁰⁹ É evidente que a existência de grupos armados que controlam áreas do território de um país leva ao questionamento sobre a própria qualidade de soberano de um Estado — já que a soberania, em sua manifestação interna, demanda que o Estado seja a autoridade suprema dentro de suas fronteiras. Contudo, é necessário lembrar que a soberania é um conceito político cuja aplicação e compreensão remete a interpretação, a qual é moldada por valores e interesses. A soberania, pois, embora possa ser definida conceitualmente, na prática, é exercida em graus variados (BULL, 2002), sendo a retórica da independência mais extrema que sua prática (WATSON, 2004). Nesse ponto localiza-se a relevância do terceiro componente da soberania: o reconhecimento pelos pares. Se um determinado Estado reivindica ter autoridade suprema sobre seu território e independência em relação às outras entidades políticas, mas não é assim reconhecida pelos demais Estados, seu caráter de soberano não se aplica. Por outro lado, e seguindo a mesma lógica, é possível que ainda que haja importantes atores a questionar autoridade do governo em um determinado Estado, mas seus pares continuam a reconhecer seu caráter de soberano, tal Estado continua a atuar em suas relações internacionais sob o rótulo da soberania.

fornecê-la (negando, por motivos discriminatórios, a garantia de direitos a certos indivíduos). Já o "não querer" diz respeito aos refugiados que se recusam mesmo a buscar a proteção em virtude do fundado temor — é o caso quando já se sabe que, ainda que se busque a proteção, ela não vai ser provida. Assim, "quando a proteção do seu país de nacionalidade está disponível, e não havendo nenhum fundamento (fundado temor) para recusá-la, a pessoa em questão não necessita de proteção internacional e não é um refugiado" (ACNUR, 2011, p. 22).

Em relação à obrigação de proteção de direitos humanos básicos, Hathaway (1991) explica que a pluralidade de entendimentos sobre a qual está baseada a ideia de "qualidade de vida" torna limitada qualquer tentativa de se definir em termos absolutos o dever de proteção do Estado em relação à sua população. Contudo, a comunidade internacional reconheceu alguns direitos básicos que "todos" os Estados devem respeitar como condição mínima de legitimidade. Assim, em termos de refúgio, a visão dominante é de que o Estado deve minar as ações que representam uma negação sustentada e sistêmica de direitos humanos centrais (HATHAWAY, 1991). Em entendimento similar, Shacknove (1985) define perseguição expressando que essa é a manifestação de um fenômeno mais amplo: a falta da proteção estatal em relação às necessidades básicas do cidadão. Segundo o autor, é essa falta de proteção estatal que constitui a completa negação realizada pela sociedade em relação a um indivíduo e a base para a condição de refugiado. Haddad (2008) explica essa relação argumentando que a criação dos refugiados foi uma extensão natural da situação em que os indivíduos estão vinculados a entidades territoriais soberanas sob jurisdição dos Estados, os quais falham em representar e proteger esses indivíduos em sua comunidade política. Hathaway (1991) explica que nem todas as pessoas que deixam seus países por causa de risco a seus direitos são refugiadas. Para o autor, o direito dos refugiados é desenhado para interpor a proteção da comunidade internacional apenas nas situações em que não é razoável se esperar a garantia de proteção nacional adequada de direitos humanos. Nesse sentido, o direito internacional dos refugiados é uma "proteção substituta", no sentido de ser uma resposta à privação dos benefícios usuais da nacionalidade (HATHAWAY, 1991).

Essa compreensão, além de estar explicitada no Manual do ACNUR de procedimentos e critérios para a determinação da condição de refugiado, aparece nas análises de vários estudiosos sobre o refúgio. Goodwin-Gill (1996) declara que a noção de falha da proteção estatal demanda atenção para a questão geral do dever do Estado de proteger e promover os direitos humanos. Hathaway (1991) pontua que a insuficiência da proteção estatal é uma situação *sine qua non* para o reconhecimento da condição de refugiado, entendendo que a

intenção dos redatores da Convenção era reconhecer como refugiadas as pessoas que saíam de contextos em que existia um risco de dano inconsistente com o dever básico de proteção que um Estado está obrigado a fornecer para sua própria população. O objetivo refere-se, portanto, a "*intervene only where the maltreatment anticipated was demonstrative of a breakdown of national protection*"¹¹⁰ (HATHAWAY, 1991, p. 104).

A garantia de direitos é entendida como uma atribuição do Estado, uma atribuição daquele que reivindica para si a qualidade de soberano. Ele é o responsável por evitar que os direitos sejam violados de modo que gere uma demanda de proteção internacional por meio do instituto do refúgio. Essa prerrogativa torna-se ainda mais evidente quando o responsável pela perseguição é um agente não estatal. Ainda nesses casos é necessário se avaliar, frente à violação perpetrada por esse ente, se o Estado está disposto e tem a capacidade de fornecer proteção aos sujeitos aos quais a perseguição é direcionada. É quando a relação entre o indivíduo e o Estado é quebrada, que se abre espaço para a aplicação do instituto do refúgio. Nesse sentido, o instituto do refúgio "*is thus principally concerned with providing a remedy to a fundamental breakdown in the relationship between an individual and her state*"¹¹¹ (HATHAWAY; FOSTER, 2014, p. 288). O refúgio provê a esses migrantes forçados um *status* legal e uma proteção para compensar as deficiências decorrentes da estadia fora de seu próprio país até que eles adquiram nova ou renovada proteção estatal (HATHAWAY; FOSTER, 2014, p. 289) — ou seja, a aplicação do instituto do refúgio é temporária, até que se torne a ter a proteção do país de origem ou que se adquira a proteção de outro país.

É essencial, ainda, pontuar que a própria proteção nacional substituta é fundada no comprometimento do sistema interestatal em assegurar que todos os indivíduos tenham uma nacionalidade na forma reconhecida de cidadania e que estejam, portanto, alocados em um determinado Estado — a partir do entendimento de que a nacionalidade provê o meio essencial pelo qual os indivíduos são capazes de usufruir de um conjunto de proteções estabelecido pelo direito internacional (HATHAWAY; FOSTER, 2014). A lógica desse argumento aproxima-se da análise de Hannah Arendt (2016), quando a autora, referindo-se à (inexistência de) cidadania de refugiados e apátridas, fala em "direito a ter direitos". Obviamente, a situação do refugiado não é a mesma do apátrida, distinguindo-se em dois aspectos: primeiramente, há maior probabilidade, no caso do refugiado, de retorno a seu país de origem — o apátrida sequer tem um país ao qual retornar; em segundo lugar, o *status* de

¹¹⁰ Tradução livre: "intervir apenas onde o mau trato previsto demonstra uma quebra da proteção nacional".

¹¹¹ Tradução livre: "preocupa-se principalmente com o provimento de uma solução para uma ruptura fundamental na relação entre o indivíduo e seu Estado".

refugiado representa quase um consenso na comunidade internacional, o qual não é verificado em relação à condição de apátrida, não tendo este, assim, a mesma possibilidade que aquele de usufruir de uma série de direitos¹¹². Contudo, esse paralelo evidencia o fato de que a cidadania, um conceito completamente dependente do Estado nacional, é compreendida como condição necessária para a garantia de direitos — objetivo do instituto do refúgio — os quais não são respeitados nem em relação aos potenciais refugiados¹¹³ (antes de saírem do seu país de origem) nem aos apátridas. E essa atribuição do indivíduo a um Estado e, portanto, sua caracterização como cidadão é exatamente a lógica que funda a aplicação do refúgio.

Essa análise igualmente está em conformidade com a interpretação de Malkki (1995), de que os direitos humanos afirmados no plano internacional não representaram uma substituição da ordem nacional. O que leva à necessidade de se observar a ordem contemporânea dos Estados-nação soberanos como um fator não natural e que interferiu na definição do que seria o instituto do refúgio, assim como vem moldando sua aplicação até a contemporaneidade.

É importante explicar que, no que concerne à obrigação do Estado de proteger direitos humanos básicos, é possível observar uma relação entre direitos humanos e soberania. No entanto, não é o respeito aos direitos humanos um componente da soberania em si. A relação constatada decorre do fato de que ambos são compreendidos em referência ao Estado. A soberania é uma qualidade que foi imputada ao Estado. O respeito aos direitos humanos é uma obrigação que foi, também, atribuída ao Estado. O Estado é, pois, uma entidade política que possui a qualidade de soberania e à qual foi conferido o dever de garantia de direitos a seus cidadãos. Isso torna-se evidente, por exemplo, quando países, como Irã e Coreia do Norte, são interrogados sobre suas práticas de direitos humanos, sem que haja qualquer questionamento sobre seu caráter de soberanos. O não respeito aos direitos humanos, logo, não leva a pôr em cheque a caracterização de certo país como soberano — portanto, não é uma característica própria da soberania. Ainda assim, entendemos que existe um questionamento à soberania do país de origem quando uma pessoa deixa esse Estado e busca refúgio em outro. Contudo, isso ocorre na medida em que a aplicação do refúgio questiona o

¹¹² Como mencionado anteriormente, 148 países aderiram à Convenção de 1951 ou ao Protocolo de 1961, porém, no que concerne aos instrumentos internacionais sobre apatridia, a Convenção de 1954 sobre o Estatuto dos Apátridas e a Convenção de 1961 para reduzir os casos de apatridia foram ratificadas, apenas, por 89 e 68 países respectivamente (UNITED NATIONS, 2017a; UNITED NATIONS, 2017b).

¹¹³ Lembra-se que, para que uma pessoa seja considerada uma refugiada, é necessário que reúna todas as cinco características que define esse status jurídico, segundo a Convenção de 1951. Quando a pessoa apresenta quatro dos elementos definidores (fundado temor, perseguição, um dos cinco motivos e falha da proteção estatal), mas permanece em seu país de origem, ela é uma *would-be refugee*, traduzida neste trabalho como "refugiado em potencial" ou "potencial refugiado".

princípio — então soberano — de que cada indivíduo "pertence" a um Estado: "*having left a political community and sought entry in another, refugees act to challenge the sacred sovereignty of the modern state*"¹¹⁴ (HADDAD, 2008, p. 50).

A determinação da Convenção de que seja verificada a não garantia de proteção efetiva do Estado de que é nacional ou onde tem sua residência habitual pode ser interpretada, pois, em referência a uma previsão relacionada à soberania: que o Estado cumpra com seu dever de proteção de direitos humanos básicos — exercendo, em última instância, sua prerrogativa de autoridade suprema no território. Há, ainda, outro aspecto em que esse vínculo com a soberania se destaca: que as questões domésticas dos Estados não sejam objeto de ingerência por quaisquer agentes externos.

No que concerne à prerrogativa soberana de não sofrer interferência externa em suas questões domésticas, é necessário lembrar o papel das fronteiras em separar o "interno" do "internacional" e como cruzar fronteiras, no caso dos refugiados, significa entrar no espaço abstrato do internacional¹¹⁵, abrindo, portanto, espaço para a atuação da sociedade internacional. Essa distinção sobre a qual se pauta o instituto do refúgio torna-se clara ao se fazer referência à diferença entre as respostas providas para os refugiados e para os deslocados internos. Considerando-se a definição desse grupo populacional — pessoas que foram forçadas a fugir ou deixar seus locais de residência habitual, como resultado ou de modo a evitar os efeitos de conflito armado, situações de violência generalizada, violações de direitos humanos ou desastres naturais ou causados por seres humanos e que não ultrapassaram uma fronteira estatal reconhecida (GLOBAL PROTECTION CLUSTER, 2010) — observa-se que, em determinadas situações, a única distinção entre deslocados internos e refugiados é que os primeiros não ultrapassaram uma fronteira internacional. Haddad (2008), declarando não existir uma diferença conceitual entre ambas as categorias de migrantes forçados, aponta que a importância que ainda se dá à diferenciação entre tais categorias mostra a persistência dos diferentes entendimentos normativos e o poder e a relevância continuada das fronteiras políticas e da soberania estatal. O mesmo é apontado por Betts (2009a), ao afirmar que a soberania tem sido a base tradicional para a distinção entre refugiados e deslocados internos.

¹¹⁴ Tradução livre: "ao deixar uma comunidade política e tentar entrar em outra, os refugiados agem de modo a desafiar a soberania sagrada do Estado moderno".

¹¹⁵ Esse espaço internacional é, na verdade, uma abstração da realidade, já que, considerando que não há espaços não territorializados (excetuando-se, em alguma medida a Antártica), o indivíduo saindo de seu espaço nacional acaba entrando em outro espaço nacional.

Desse modo, é possível argumentar que os refugiados e os deslocados internos são, frequentemente, parte do mesmo grupo, o qual é dividido artificialmente por uma fronteira política (HADDAD, 2008). A diferenciação entre os dois subgrupos de migrantes forçados, portanto, reforça a legitimidade das fronteiras estatais. Ademais, a impossibilidade de atuação direta da sociedade internacional em prol dos deslocados internos revela uma insistência no caráter de separação de Estados soberanos da sociedade internacional em dois aspectos: reforça o dever primariamente alocado no Estado de prover proteção a seus nacionais e enfatiza a obrigação de que a sociedade internacional não interfira em questões consideradas domésticas até que essas gerem consequências no "internacional". Em relação a essas externalidades negativas, enquanto os deslocados permanecem dentro das fronteiras de seu país de origem, eles não representam uma ameaça para a estabilidade internacional, implicando menor necessidade de intervenção pela sociedade internacional (HADDAD, 2008). Desse modo, é possível observar a marcada distinção entre *insiders* e *outsiders*, que é decorrente do sistema de Estados pluralista e serve para reforçá-lo: enquanto os refugiados são os *outsiders* — aqueles que, não estando sob proteção de um determinado Estado, são colocados sob cuidados da sociedade internacional —, os deslocados internos são *insiders*, aqueles aos quais a proteção internacional não se aplica, já que a relação Estado-cidadão-território (que resume a forma como o princípio da soberania organizou a sociedade internacional) permanece (HADDAD, 2008).

Ademais, é importante lembrar que, ao mesmo tempo em que o instituto do refúgio evidencia uma admissão, pela sociedade internacional, de que os fluxos forçados de pessoas representa um problema apenas manejável sob a ótica da concertação internacional, o componente da "falha da proteção estatal", juntamente com o parâmetro de que o indivíduo seja *perseguido* em seu país de origem, levam a uma interpretação bastante "internalista" das causas que geram o deslocamento. Desse modo, é comum que se atribua aos Estados pós-coloniais a culpa pela geração de deslocamento forçado de indivíduos, ignorando-se o efeito dos fatores externos (CHIMNI, 1998), como a economia política internacional. Nesse sentido, é possível afirmar que a definição sugere que

[...] *the determinants of persecution were exclusively internal to the appropriate state. Reflecting the fact that international law is founded on the concept of sovereignty —that is, on the notion that the world is divided into a finite set of states with mutually exclusive jurisdiction over segments of territory and clusters of population — this definition contributed to the*

*crystallization of an "internalist" vision of the refugee phenomenon*¹¹⁶
(ZOLBERG; SUHRKE; AGUAYO, 1989, p. 25).

Ainda que não seja o objetivo discutir todos esses fatores externos que geram os fluxos de refugiados — mas apenas a estrutura macro que possibilita que o refúgio exista como esse instituto jurídico e político global centrado no Estado —, as bases deste trabalho estão assentadas na compreensão de que as causas que geram fluxos de refugiados derivam da interrelação entre processos globais e nacionais (ZOLBERG; SUHRKE; AGUAYO, 1989). E essa configuração revela a centralidade do Estado para o instituto: ao mesmo tempo em que forças fundamentadas em processos diversos levam ao deslocamento, o mundo é organizado em Estados soberanos, responsáveis, concomitantemente, pelo não provimento de proteção que leva à saída e pela proteção que a fuga almeja encontrar.

Portanto, enquanto diversas análises remetem ao fato de que a própria presença de refugiados em um determinado Estado hospedeiro levanta questionamentos sobre a soberania estatal (esta sendo considerada, logo, em relação ao país de acolhida), voltamos à discussão sobre como o deslocamento de refugiados representa uma "violação" à soberania do país de origem. Como pontuamos anteriormente, é frequente a afirmação de que a saída de um refugiado de seu país de origem revela uma falha da soberania, já que o país não foi capaz de prover proteção a seus nacionais. Não compreendemos que a relação entre a geração de deslocamento forçado e soberania do país de origem se constitua dessa forma. Isso porque este trabalho interpreta a soberania — como explicado no Capítulo 1 — como um atributo com o qual foi qualificado o Estado, não fazendo parte da própria definição de Estado. A proteção dos direitos humanos também foi uma tarefa que foi atribuída ao Estado, também não sendo um dado, uma característica inata ao Estado. O Estado foi caracterizado como soberano assim como o monarca havia sido anteriormente. Os direitos humanos, embora tenham como referência maior o indivíduo, da forma como têm sido afirmados, são dependentes do Estado para sua efetivação.

É interessante notar como toda essa configuração demonstra que o refúgio foi, de fato, delineado como uma proteção internacional substituta para momentos em que o elo entre indivíduo e Estado foi quebrado: é necessário que se verifique uma falha da proteção estatal;

¹¹⁶ Tradução livre: "definição sugeriu que os determinantes da perseguição eram exclusivamente internos a um determinado Estado. Refletindo o fato de que o direito internacional é fundado no conceito de soberania — ou seja, na noção de que o mundo é dividido em um conjunto finito de Estados com jurisdições mutuamente excludentes sobre segmentos de territórios e grupos populacionais —, essa definição contribuiu para a cristalização de uma visão "internalista" do fenômeno do refúgio".

essa quebra de vínculo tem que ser ainda mais explicitada, com a saída da pessoa daquele Estado. Nota-se que essa configuração ressalta em distintos momentos o fato de que proteger aquela pessoa é função de seu Estado de origem (nacionalidade ou residência habitual) — o que fica claro ao se afirmar que uma das circunstâncias que levam à cessação da condição de refugiado é voltar a valer-se da proteção do país de que é nacional, voltar a estabelecer-se no país que abandonou ou não poder mais recusar a proteção desse país (ONU, 1951).

3.4 A Convenção de 1951 e o ACNUR: extraterritorialidade, acesso ao território e determinação do *status* de refugiado

Dos elementos da definição de refugiado que apontam diretamente para a ordem internacional e para a soberania estatal como princípio organizador dessa ordem (extraterritorialidade e falha de proteção estatal), a extraterritorialidade é o elemento mais objetivo — inclusive da definição de refugiado de forma geral — além de ser o mais marcante. Lembramos que os atores mais importantes envolvidos no fluxo de refugiados são o Estado de origem, o Estado de acolhida e a pessoa deslocada (HADDAD, 2008). Tem-se, por consequência, a localização geográfica como aspecto central da definição. O refugiado é aquele que 1) se deslocou e 2) para fora de seu país de origem. A extraterritorialidade é especificada na Convenção ao se definir como refugiada a pessoa "que temendo ser perseguida por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, *se encontra fora do país de sua nacionalidade [...] ou do país no qual tinha sua residência habitual*" (ONU, 1951, grifo nosso). Em um mundo cuja superfície é quase totalmente dividida em espaços territoriais denominados "Estados soberanos", sair de um país significa entrar em outro; e a possibilidade de entrar, na verdade, remete à prerrogativa de "deixar entrar" — prerrogativa atribuída a cada Estado por seu caráter de soberano.

Portanto, para que uma pessoa tenha sua condição de refugiada reconhecida, tem que se encontrar fora do seu país de nacionalidade ou de residência habitual. Conforme afirma o ACNUR, "não há exceções para essa regra. A proteção internacional não pode intervir enquanto a pessoa se encontrar dentro da jurisdição territorial do seu país de origem" (ACNUR, 2011, p. 20). Segundo Hathaway (1991), a *rationale* histórica que sustenta essa exigência possui três elementos: 1) a Convenção foi redigida com um propósito específico em um contexto de recursos internacionais limitados, não sendo seu objetivo aliviar o sofrimento de todos os migrantes involuntários, mas lidar com o problema da proteção e do *status* legais.

Nesse sentido, visou-se a assistir pessoas que se encontravam fora de seus países e que, portanto, não tinham a proteção de um governo, requerendo, conseqüentemente, "*short-term surrogate international rights until they acquired new or renewed national protection*"¹¹⁷ (HATHAWAY, 1991, p. 30). 2) Havia a preocupação de que a inclusão dos deslocados internos no regime de proteção internacional pudesse levar os Estados a tentar transferir a responsabilidade pelo bem-estar de grandes partes de sua própria população para a comunidade internacional — o que geraria mais obrigações e, logo, diminuiria a disposição dos Estados para participar do regime de refugiados. 3) Existia o receio de que qualquer tentativa de resposta para os deslocados internos constituísse uma infração à soberania nacional do Estado em que tais pessoas residissem — o que nos parece o elemento mais fundamental.

No que concerne ao tema da soberania estatal, Hathaway e Foster (2014, p. 18) explicam que, embora nos anos 1950 já fosse cada vez mais aceito que a comunidade global tinha o direito legítimo de estabelecer padrões e avaliar a situação de direitos humanos de um determinado país,

*it was unthinkable that refugee law would authorize intrusion into the territory of a state to protect citizens from their own government. The best that could be achieved within the context of the then-prevailing rules of international law was the sheltering of such at-risk persons as were able to liberate themselves from the territorial jurisdiction of their own state*¹¹⁸ (HATHAWAY; FOSTER, 2014, p. 18).

Assim, a extraterritorialidade reflete, ao mesmo tempo, 1) a identificação de um grupo de pessoas que enfrentam o problema de estarem, de modo forçado, fora de seu país e 2) os limites da proteção internacional (HATHAWAY; FOSTER, 2014), a qual foi prometida, pois, devido a questões práticas, àqueles aos quais ela pode ser garantida. A exigência da extraterritorialidade faz-se ainda mais evidente com a denominação de outra "categoria" de pessoas deslocadas, os "deslocados internos", em relação às quais os Estados, a despeito da situação dessas pessoas ser análoga à dos refugiados e de seus números serem mais

¹¹⁷ Tradução livre: "direitos internacionais substitutos de curto prazo até que adquiram uma nova ou renovada proteção nacional".

¹¹⁸ Tradução livre: "era impensável que o direito dos refugiados autorizasse a intrusão no território de um Estado para proteger os cidadãos de seu próprio governo. O melhor que podia ser alcançado dentro do contexto das então prevalecentes regras do direito internacional era a proteção das pessoas em perigo que conseguiram se libertar da jurisdição territorial dos seus próprios Estados".

expressivos¹¹⁹ (diferindo-se apenas no que concerne ao fato de que não ultrapassaram as fronteiras de seu país), estabeleceram "comprometimento" distinto no trato das questões a elas relacionadas¹²⁰.

Hathaway (1991) aduz que a preocupação com a soberania estatal foi o ponto mais essencial para que a extraterritorialidade se tornasse um elemento fundamental da definição de refugiado; Jubilut (2007, p. 48), em entendimento similar, aponta que a extraterritorialidade é "um reflexo do princípio da não intervenção, consagrado pela Ordem Internacional de Vestfália e positivado no artigo 2, 7 da Carta da ONU".

A migração internacional — sobretudo no que diz respeito aos fluxos em grande escala de refugiados — tem sido um aspecto do mundo contemporâneo que, frequentemente, leva os autores a assinalarem que os Estados perderam o controle de suas fronteiras (REIS, 2004)¹²¹ e que, portanto, gera um questionamento sobre a força da soberania estatal como princípio organizador do sistema internacional. Ao mesmo tempo, as preocupações sobre fronteiras e a crença, acompanhante, de que é possível controlá-las por meio de legislação e medidas de *enforcement* são recorrentes no discurso e política contemporânea de muitos países (BOSWORTH, 2008). A forma como o controle migratório se relaciona à soberania tem sido objeto de intenso debate na literatura sobre refúgio. Nesse sentido, Haddad (2008) aponta que nenhum tratado internacional logrou abalar de modo significativo a licença dos Estados soberanos de determinar quem pode entrar em seu território — o que, por sua vez, leva a autora a concluir que o direito dos Estados de garantir o refúgio precede o direito os indivíduos de recebê-lo. Por outro lado, há autores que sustentam que o controle da imigração tem sido fortemente associado com a soberania estatal, a qual tem como um dos seus mais fortes opositores o direito migratório (DAUVERGNE, 2003). Nesse debate, vale ressaltar que os discursos referentes ao fortalecimento do controle migratório por meio de medidas de fiscalização de fronteiras se baseiam no mito de que existe um Estado soberano

¹¹⁹ As últimas estatísticas referem-se a 50,8 milhões de deslocados internos, em um universo de 65,3 milhões de pessoas deslocadas forçosamente no mundo, das quais cerca de 21,3 milhões de pessoas reconhecidas como refugiadas (UNHCR, 2016).

¹²⁰ É importante mencionar que o mandato do ACNUR e de outras organizações internacionais já foi expandido para abarcar os deslocados internos, assim como já há diretrizes referentes ao trato da questão, as quais não são, contudo, vinculantes. A exceção a essa falta de obrigação dos Estados no que concerne à questão dos deslocados internos é a Convenção da União Africana sobre Proteção e Assistência das Pessoas Deslocadas Internamente na África (HATHAWAY; FOSTER, 2014).

¹²¹ A análise de Hansen (2014) sobre a interação dos solicitantes de refúgio com as fronteiras constata que elas têm, ao mesmo tempo, muita e pouca importância. Muita, porque uma vez entrado e solicitado o refúgio, o solicitante usufrui de direitos. Pouca, porque uma vez cruzada a fronteira, torna-se muito difícil, se não impossível, para o país em que a pessoa ingressou, retorná-la. Essa interpretação advém da constatação do autor de que, embora tenha havido um estabelecimento crescente de medidas de prevenção do acesso ao território, a deportação das pessoas é uma tarefa complexa e custosa para os Estados.

completamente capaz de controlar seu território (CEYHAN; TSOUKALA, 2002). Na verdade, como temos afirmado ao longo deste trabalho, a soberania tem sido exercida em graus variados (BULL, 2002), sendo sua retórica muito mais extrema que sua prática (WATSON, 2004).

A saída de qualquer país foi enunciada como direito humano¹²². Também o foi o direito de buscar asilo. Mas no mundo de Estados soberanos, sair significa entrar e a possibilidade de entrar é largamente determinada por quem controla os locais de destinos — geralmente as autoridades estatais (ZOLBERG; SUHRKE; AGUAYO, 1989). Nesse contexto, a fronteira adquire papel fundamental para a compreensão do instituto do refúgio, sendo essencial para a construção e a criação dos movimentos de refugiados tanto no passado quanto na atualidade (HANSEN, 2014). E, como é frequentemente destacado na literatura, as duas últimas décadas foram marcadas por tentativas de fechamento de fronteiras e, outrossim, por um movimento de gradual restrição às políticas para refugiados (GAMMELTOFT-HANSEN, 2014). Esse "regime da não entrada" (*non-entré regime*) foi desenhado para manter o *status quo*, manter a situação em seu estado atual (CASTLES, 2003), dado que o estabelecimento de medidas restritivas para a migração reflete a compreensão de que ela — sobretudo em sua versão "deslocamento forçado" — é um elemento que perturba a "ordem normal" (nacional) das coisas.

O comum é o sedentarismo, a relação Estado-cidadão-território. A migração internacional representa uma perturbação dessa situação de enraizamento que foi estabelecida e se consolidou ao lado do processo de consolidação do Estado-nação, em que a cada pessoa foi atribuído um Estado de nacionalidade e, por consequência, um espaço geográfico delimitado onde devem ocorrer as dinâmicas relacionadas ao cidadão. Entretanto, no caso de aplicação do instituto do refúgio, essa ordem nacional das coisas é questionada, salientando uma sociedade internacional formada por elementos cosmopolitas, porque não se tem mais — ao menos temporariamente — esse Estado de referência inicial para o qual o retorno (físico) significa a volta (simbólica) para o curso natural da vida. A construção discursiva vinculada ao estabelecimento dessas medidas restritivas geralmente remete a questões de segurança — tanto em termos tradicionais, ou seja, risco de agressão externa armada, quanto em termos societais, o que expõe um mundo pluralista de esferas soberanas bem definidas.

Nesse contexto, tem-se verificado um endurecimento dos sistemas de refúgio e dos controles migratórios: as taxas de reconhecimento da condição de refugiado caíram e têm sido

¹²² O art. 13 da DUDH afirma que "toda pessoa tem o direito de deixar qualquer país" (ONU, 1948).

tomadas medidas para reduzir o tempo de processamento dos pedidos e para limitar os direitos e benefícios usufruídos (GAMMELTOFT-HANSEN, 2014). Existe uma grande variedade de barreiras institucionais e legais desenhadas para manter os solicitantes de refúgio longe das fronteiras dos países: requisitos de visto; conceitos de *safe country of origin*¹²³ e *safe third country*¹²⁴ — que negam a possibilidade de que o indivíduo apresente e tenha seu caso analisado; sanções de transporte — em que empresas aéreas são multadas pelo transporte de pessoas sem a devida documentação, mantendo os solicitantes de refúgio longe dos aviões¹²⁵; intercepções no mar e determinações de zonas internacionais nos aeroportos — ambas visando a evitar as obrigações do *non-refoulement*; e a utilização dos centros de detenção migratória (HANSEN, 2014). Há, ainda, o estabelecimento de prazos para a submissão da solicitação de refúgio, a aplicação inadequada da categoria "pedidos manifestamente infundados"¹²⁶ e a transferência para companhias privadas de segurança da tarefa de controle migratório nas fronteiras e no mar (GAMMELTOFT-HANSEN, 2014). O controle migratório, logo, não é algo desempenhado apenas do perímetro do território soberano de um Estado, mas que há um conjunto de mecanismos de checagem dos viajantes em cada etapa de sua jornada (GAMMELTOFT-HANSEN, 2014).

É interessante notar que se o controle migratório é realizado fora do território de um determinado país ou que ele seja realizado por agentes privados, a discussão sobre *accountability* e sobre *rule of law* emerge (GAMMELTOFT-HANSEN, 2009). Nesse sentido, nos casos em que a responsabilidade é transferida para outro país, minam-se as obrigações vinculadas ao *non-refoulement*, a norma mais protetiva do regime internacional dos refugiados. Também, ao se deslocar a responsabilidade para agentes privados, cria-se a questão sobre como demandar *accountability* desse ator, já que as obrigações que a Convenção de 1951 estabelece se referem aos Estados. Ainda nesse rol de preocupações,

¹²³ Designação dada a países em que a população manifestamente não se encontra em risco, de modo que sequer se deve considerar o reconhecimento da condição de refugiado a nacionais de tais Estados (HATHAWAY, 2005).

¹²⁴ Implica a autorização de que se envie uma pessoa que deseja solicitar refúgio para qualquer país "seguro" pelo qual ela transitou em seu caminho até o país em que se está apresentado às autoridades estatais (HATHAWAY, 2005).

¹²⁵ O que, por sua vez, coloca os solicitantes de refúgio em uma situação de ainda maior vulnerabilidade, pela necessidade de se recorrer a redes de contrabando de pessoas para alcançar os países de destino, em trajetórias longas, caras e sem qualquer agente do qual se possa demandar *accountability*.

¹²⁶ São aqueles que claramente fraudulentos ou não relacionados aos critérios para o reconhecimento da condição de refugiado estabelecidos pela Convenção de 1951 ou por qualquer outro critério que justifique a concessão do refúgio (UNHCR, 1983). O ACNUR explica que, embora os países possam utilizar essa categoria para lidar, de modo acelerado, com pedidos de refúgio, devem ser garantidas salvaguardas para o solicitante, as quais incluem entrevista pessoal e possibilidade de revisão da decisão negativa (UNHCR, 1992).

consta a questão da concretização de direitos, como o acesso a auxílio legal e aos mecanismos nacionais de aconselhamento de reivindicação (GAMMELTOFT-HANSEN, 2009).

Assim, a discussão sobre o controle de fronteiras leva alguns estudiosos a afirmarem que o monopólio do controle sobre as fronteiras é, talvez, o último bastião da soberania estatal, uma "*driving force behind our historical era, which began at Westphalia*"¹²⁷ (ZAPATA-BARRERO, p. 13). Contudo, é essencial lembrar que, assim como grande parte das dinâmicas relacionadas ao refúgio, as fronteiras e o controle migratório também estão inseridos nesse movimento de forças contraditórias, em que ora se destacam elementos de uma ordem pluralista, ora sobressaem aspectos de uma ordem internacional solidarista. A soberania não é absoluta; é um conceito que pode ser definido; porém, como conceito, está sujeito a interpretações diversas. Desse modo, uma interpretação pluralista pode advir da análise sobre o papel desempenhado pela fronteira no que concerne ao instituto do refúgio; assim como elementos solidaristas podem ser identificados e reforçados a partir dessa mesma análise. Castles (2003) explica esse movimento afirmando que, embora tenha havido esforços objetivando a restrição do deslocamento transfronteiriço de determinados grupos populacionais (especialmente migrantes forçados e trabalhadores caracterizados como tendo baixa qualificação profissional), a globalização gera fatores que favorecem a mobilidade, que podem ser mais fortes que as medidas oficiais de controle migratório — em 2015, mais de 1 milhão de migrantes chegaram à Europa apenas pelo Mar Mediterrâneo (WIGMORE, 2016), .

Na atualidade, verificamos duas práticas que evidenciam a complexidade da relação entre refúgio e soberania estatal: 1) as situações em que a determinação do *status* de refugiado é feita fora do país que será posteriormente responsável pela acolhida e 2) a externalização da política para os refugiados. Em relação à prática de *verificação da condição de refugiado fora do país de futura acolhida*, destaca-se a decisão da Austrália, em 2001, de estabelecer um processamento dos pedidos de refúgio fora de seu território. Um acordo estabelecido entre o governo australiano e os de Nauru e de Papua Nova Guiné, chamado *Pacific Solution*, estabeleceu o marco legal para que os solicitantes de refúgio que chegam a bordo de embarcações não autorizadas ou irregulares à Austrália sejam levados até tais ilhas (PHILLIPS, 2012), onde ficam encampados até que se tome uma decisão em relação a seu pedido de refúgio (FLEAY; HOFFMAN, 2014). Já a *externalização* abarca duas práticas distintas: a de provimento de proteção nas áreas de origem dos solicitantes e a de exteriorização do controle migratório (BOSWELL, 2003). Haddad (2008) aponta que a

¹²⁷ Tradução livre: "a força motriz por trás da nossa era, que começou em Westfália".

agenda de proteção na região de origem apresenta uma dimensão ética, em que os atores remetem a uma forma de cooperação internacional, à defesa dos direitos humanos e à proteção dos refugiados. Por outro lado, essa perspectiva é fundamentada pela lógica de prevenção de fluxos de refugiados, a qual se reflete nas propostas de que as causas dos fluxos de refugiados sejam manejadas por meio do uso da assistência ao desenvolvimento, do comércio, do investimento direto estrangeiro e de instrumentos de política externa, assim como do apoio para a proteção de refugiados em outros países (BOSWELL, 2003). Essa tensão pode ser explicada apontando que o

*[...] dialogue on protection in regions of origin on the one hand acts to maintain the pluralist make-up of international society, by keeping all individuals as close as possible to their state—citizen—territory hierarchy. On the other hand, protection in the regions also has a solidarist, human rights thinking: states believe that by addressing the root causes of forced migration fewer individuals will be pushed out of their homes as refugees, and those who are forced to flee can be offered protection as close to home and as early as possible during flight, rather than having to make precarious often covert journeys across continents in search of that protection. In other words, the externalisation of [...] refugee policy is another example of the balance being maintained between pluralism and solidarism within [...] international society*¹²⁸ (HADDAD, 2008, p. 187).

Gammeltoft-Hansen (2009) discute a externalização do controle migratório, apontando o que ele denomina como "comercialização da soberania" — quando prerrogativas, territórios e funções soberanas são estrategicamente comercializadas e modificadas entre Estados e entre governos e atores privados. Essa comercialização ocorre por meio de duas formas de externalização do controle migratório: *offshoring* e *outsourcing*. A primeira engloba desde a aplicação de regulações em relação a vistos nos consulados até a utilização de navios para interceptar barcos de imigrantes em alto mar, passando pelo envio de oficiais intermediários de imigração a países de trânsito. Já a *outsourcing* concerne à transferência da responsabilidade de controle para terceiros países e atores privados.

Duas questões apontadas pelo autor são de particular relevância para a discussão feita por este trabalho: 1) a relação entre as práticas ressaltadas e a soberania e 2) a importância da

¹²⁸ Tradução livre: "diálogo sobre a proteção em regiões de origem, de um lado, age para manter a configuração pluralista da sociedade internacional, mantendo todos os indivíduos tão perto quanto possível de sua hierarquia Estado-cidadão-território. Por outro lado, a proteção nas regiões de origem também tem um pensamento solidarista, de direitos humanos: os Estados acreditam que, tratando as causas da migração forçada, um número menor de indivíduos será compelido a sair de suas casas como refugiados, e àqueles que são forçados a fugir poderá ser oferecida proteção perto de casa e tão logo quanto possível durante sua fuga, o que é melhor que ter que fazer jornadas precárias, frequentemente secretas, pelos continentes em busca de proteção. Em outras palavras, a externalização da política para refugiados [...] é outro exemplo do equilíbrio que tem sido mantido entre pluralismo e solidarismo dentro da sociedade internacional [...]"

territorialidade para essas dinâmicas. Ao tratar os processos de *offshoring* e *outsourcing* do controle migratório, Gammeltoft-Hansen (2009) aponta a emergência de um mercado relacionado ao controle migratório, o qual implica a comercialização da soberania, já que o controle migratório é uma prerrogativa estatal. No que concerne ao tema do refúgio, o autor lembra que esse é um instituto cujas estruturas subjacentes são territoriais, o que, por sua vez, gera um incentivo para que o controle de imigração seja externalizado de modo que se possa reduzir as obrigações de proteção devidas e torna atrativa a cooperação com terceiras partes para a mudança da fiscalização para territórios de Estados com custos percebidos mais baixos para a proteção dos refugiados. Ou seja, esse é um processo que, por fim, ameaça minar severamente a efetividade do Direito Internacional dos Direitos Humanos. Ao mesmo tempo em que tornar mais difícil o acesso de pessoas ao território de um determinado país possa indicar uma recusa dos países em aceitar as obrigações da proteção aos refugiados (LONG, 2012), é importante lembrar que essa violação às regras ocorre no contexto de respeito a elas. No caso, por exemplo, das intercepções no mar, elas são justificadas por meio da afirmação de que o princípio do *non-refoulement* é aplicável apenas quando o indivíduo se encontra no território do país signatário da Convenção (NORTH, 2011), o que não acontece se essa pessoa foi interceptada em águas internacionais. A dinâmica verificada nesse contexto não é de desconsideração das normas acordadas internacionalmente para o trato das questões vinculadas ao refúgio, mas de mecanismos para *burlar* tais regras. Os Estados não simplesmente recusam a entrada de pessoas que precisam ter a sua demanda de refúgio analisada; eles buscam e põem em prática subterfúgios fundados nas lacunas não sanadas pelas normas. Desse modo, lembra-se a importância das regras e demonstra-se a existência de uma sociedade internacional com valores e interesses comuns.

É interessante notar que identificar esse processo de "comercialização da soberania" (GAMMELTOFT-HANSEN, 2009) vai ao encontro da compreensão que tem sido explicitada por a análise feita neste trabalho: de que a soberania é o que os atores fazem dela¹²⁹ e que, por conseguinte, também faz parte do caráter soberano do Estado se engajar em tipo de arranjos diferentes com distintos atores. De fato, Gammeltoft-Hansen ressalta que a comercialização da soberania reflete e reforça a não correspondência entre as formas cada vez mais globais e orientadas para o mercado de governança estatal e uma estrutura legal ainda fortemente assentada em princípios territoriais e estatistas; representando, na verdade, uma estratégia de reivindicação do poder discricionário do Estado. Compartilhamos essa interpretação da

¹²⁹ Parafraseando Alexander Wendt (1992) e sua interpretação de que a "anarquia é o que os Estados fazem dela".

soberania como autonomia do Estado para agir de acordo com seus objetivos, utilizando, para isso, os mecanismos que crê necessários, como a vinculação a instrumentos internacionais que estabelecem obrigações. Por conseguinte, é identificado nesse entendimento sobre a soberania o fundamento para a adesão a acordos e documentos internacionais, como a Convenção de 1951. A existência de valores e interesses comuns que estrutura a sociedade internacional em que vivemos não apenas atua para determinar a prática dos Estados, mas também para moldar e modificar seus entendimentos. Logo, a soberania — como conceito político — é dotada de uma flexibilidade que permite ações como sua comercialização, o engajamento em arranjos cooperativos e a vinculação a obrigações internacionais.

Ao longo do processo de caracterização de uma pessoa como refugiada — um processo que se inicia com uma violação de direitos, em forma de perseguição, devido a um dos cinco motivos e passa pela falha do país de origem em prover proteção efetiva e é finalizado (ao menos filosoficamente) pela entrada em outro país —, ela passa pelo escrutínio do Estado duas vezes. A primeira diz respeito à falha da proteção estatal do seu país de origem — que já discutimos; a segunda se refere ao controle migratório do potencial país de acolhida¹³⁰. Em relação a esse segundo aspecto, é preciso que a pessoa aja de acordo com os parâmetros estabelecidos pelo segundo Estado para conseguir adentrar seu território e, então, solicitar o refúgio (ou, pelo menos, levando esses requisitos em consideração e entendendo que não será possível satisfazê-los, tomar as medidas necessárias para burlar os critérios estabelecidos, reafirmando, novamente, que cabe ao Estado determinar como as entradas regular e — concomitantemente — irregular¹³¹ devem ser realizadas).

Gammeltoft-Hansen (2014), ao observar o movimento de mudança do controle migratório para outros países, identifica uma forma de se evitar a responsabilidade devida aos refugiados, o que, para o autor, indica que os Estados têm preocupações muito mais instrumentais em sua relação com as normas de direitos humanos do que normalmente se reconhece. Tal compreensão aproxima-se da explicitada por Haddad (2008) de que o pensamento subjacente ao regime internacional dos refugiados se funda em preocupações relacionadas à estabilidade e à retomada da ordem normal da sociedade internacional e não

¹³⁰ Apesar de que, quando a Convenção de 1951 foi formulada, havia fortes restrições à saída de potenciais refugiados de seus países de origem, na atualidade o maior empecilho é a entrada (em outro país) e não a saída (do seu). Por esse motivo, não discutimos neste trabalho o escrutínio estatal por que tais pessoas têm que passar para lograr sair de seu país.

¹³¹ Frequentemente é enfatizado como a entrada irregular de imigrantes no território de um dado país expõe a perda de controle do país sobre essa esfera. No entanto, é preciso ponderar que o Estado, ao estabelecer medidas de restrição ao acesso, num mundo de porosidade, na verdade, determina quem entra e permanece de forma regular e irregular. Lembra-se, nesse sentido, da "utilidade" da disponibilidade de trabalhadores baratos e vulneráveis (BHABHA, 2005).

em ideias de direitos humanos. A existência de preocupações vinculadas à segurança e à "ordem normal" também tem sido exposta pela inserção de solicitantes de asilo nos sistemas penitenciários dos países de acolhida ou em instalações análogas às prisionais. O solicitante, então, é inserido na lógica de punição, correção e dissuasão (MENEZES, 2012) que marca a forma como as sociedades ocidentais contemporâneas têm tratado os indivíduos que elas julgam perturbar a "ordem normal" da sociedade. Essa prática é evidentemente contrária ao artigo 31 da Convenção de 1951, o qual determina que

os Estados Contratantes não aplicarão sanções penais em virtude da sua entrada ou permanência irregulares, aos refugiados que, chegando diretamente do território no qual sua vida ou sua liberdade estava ameaçada no sentido previsto pelo art. 1º, cheguem ou se encontrem no seu território sem autorização, contanto que se apresentem sem demora às autoridades e lhes exponham razões aceitáveis para a sua entrada ou presença irregulares [sic] (ONU, 1951).

Em contraposição, logo, ao estabelecido pela Convenção, é frequente a utilização da detenção como política para solicitantes de refúgio, tendo por justificativa sua entrada ou sua permanência irregulares. Os solicitantes podem ser detidos na fase de pré-admissão, devido à utilização de documentos falsos ou à falta da documentação apropriada, ou para fins de deportação ou transferência para *safe third countries* (GOODWIN-GIL, 2003). Muitos países não têm sequer limite para o período máximo de detenção, e as pessoas tanto podem ser encaminhadas a centros especificamente para detenção migratória (como na Áustria, Alemanha, Espanha e Estados Unidos) como podem ser detidas no sistema penitenciário comum do país (GOODWIN-GILL, 2003).

Tem sido, pois, utilizado um conjunto de medidas que obstaculizam que as pessoas se tornem solicitantes de refúgio, as quais incluem: a construção de barreiras (físicas e institucionais), que tornam mais difícil a entrada no território de um possível país de acolhida; a imposição de várias regras procedimentais que dificultam que a pessoa apresente seu caso de refúgio — como a limitação do período após a entrada em que é possível iniciar o procedimento; a negação de benefícios e o uso da detenção, como forma de se desencorajar as pessoas a solicitarem o reconhecimento da sua condição (PRICE, 2009).

Desse modo, tem-se que, embora os elementos que definem o refugiado sejam identificados no momento em que o indivíduo começa a sentir os efeitos de uma violação de direitos, o ponto final que caracteriza a pessoa como refugiada é o cruzamento de uma fronteira internacional. Contudo, como temos explicado, para sair é preciso entrar, e, ainda

que se tenha enunciado como direito a "decisão" do próprio indivíduo de se retirar de um território, não se afirmou o direito de receber o refúgio. Essa tensão é ressaltada pelo princípio do *non-refoulement*, que coloca novos elementos para a configuração do refúgio e que será discutido no subtópico seguinte.

Uma vez conseguidos o ingresso no território de um país e o acesso ao sistema de refúgio, o indivíduo, então, passa pelo procedimento de determinação da condição de refugiado — *refugee status determination* (RSD) — utilizado para determinar se um indivíduo que busca proteção internacional é um refugiado, ou seja, se a pessoa satisfaz os critérios de elegibilidade estabelecidos sob os instrumentos regionais ou internacionais, a legislação nacional ou o mandato do ACNUR (EXCOM, 2016). Essa é uma etapa necessária para que os Estados implementem suas obrigações relacionadas à Convenção de 1951 ou a instrumentos regionais de proteção aos refugiados, sendo que, em determinados contextos, o próprio Escritório tem que conduzir o processo para que possa exercer sua função central de prover proteção internacional (EXCOM, 2016).

A Convenção de 1951 apresenta a definição de refugiado e provê padrões de tratamento para aqueles assim reconhecidos, contudo ela não traz qualquer previsão vinculada aos procedimentos para a determinação da condição. Cabe aos Estados, primordialmente, a responsabilidade de determinar o *status* de refugiado. A RSD, todavia, não é realizada de modo completamente discricionário. O ACNUR estabeleceu uma série de padrões para orientar a ação dos países nessa seara, como o Manual de procedimentos e critérios para a determinação da condição de refugiado (ACNUR, 2011) e as diversas diretrizes sobre proteção internacional¹³². Nos casos em que os próprios países têm procedimentos estabelecidos de RSD, suas características refletem as especificidades de cada país. Por conseguinte, há diferentes arranjos institucionais para análise do pedido de refúgio: existem países em que a avaliação é feita por meio de uma instância deliberativa colegiada (Brasil), em outros a decisão em primeira instância é tomada por "oficiais de asilo" (Estados Unidos). Também, os solicitantes são submetidos às determinações do Estado de possível acolhida no que concerne aos direitos e às liberdades garantidas durante a análise do pedido, assim como às condições em que esperam pelo reconhecimento. Nesse contexto, alguns países praticam

¹³² Até 9 de janeiro de 2017 haviam sido publicadas, pelo ACNUR, 12 diretrizes sobre proteção internacional sobre os seguintes temas: perseguição com base em gênero (UNHCR, 2002a); grupo social (UNHCR, 2002b); cessação (UNHCR, 2003b); fuga interna (UNHCR, 2003c); exclusão (UNHCR, 2003d); solicitações com base em religião (UNHCR, 2004a); vítimas de tráfico (UNHCR, 2006a); crianças (UNHCR, 2009a); orientação sexual e identidade de gênero (UNHCR, 2012a); serviço militar (UNHCR, 2013a); reconhecimento *prima facie* (UNHCR, 2015c); conflito armado e violência (UNHCR, 2016b).

políticas de encampamento — tanto em relação a solicitantes de refúgio quanto a refugiados reconhecidos —, como é o caso do Quênia (KIAMA; KARANJA, 2012), ou utilizam os mencionados centros de detenção migratória (como Reino Unido, Itália, Estados Unidos, França e Alemanha — WELCH; SCHUSTER, 2005).

Em princípio, a pessoa se torna refugiada no momento em que ela satisfaz a definição (ou seja, saiu de seu país de origem devido a fundado temor de perseguição por razões de raça, religião, nacionalidade, opinião política ou grupo social). Isso significa que a determinação do *status* de refugiado é declaratória, não constitutiva; contudo, os problemas emergem quando os Estados se recusam a determinar a condição (GOODWIN-GILL, 1996). Nesse contexto, é fundamental ter em mente que o documento que estabelece a proteção para os refugiados é um tratado multilateral, vinculante somente para os Estados que o ratificaram. São esses Estados que executam as prescrições desse documento, tomando suas próprias decisões em relação ao que é feito e para quem (GORDENKER, 1987). Nesse sentido, ressalta-se que

*the UN High Commissioner can make representations on behalf of refugees and try to convince governments to carry out their obligations according to a specific pattern that he sets out or to improve existing practices. Nevertheless it is governments that bear the ultimate responsibility*¹³³
(GORDENKER, 1987, p. 30).

Zolberg, Suhrke e Aguayo (1989) apontam que um estudo sobre os conceitos contemporâneos e as práticas institucionais demonstra a existência de tendências contraditórias nas decisões tomadas em relação aos refugiados. De um lado, houve um desenvolvimento de práticas que refletem uma definição mais universalista de refugiados e de um, concomitante, aparato institucional para tratar as questões a eles relacionadas, aparato que se baseia no reconhecimento de uma obrigação especial referentes às pessoas especificadas na definição. De outro, os Estados que reconheceram tais compromissos "*continue to exercise considerable discretion in implementing the definition and in interpreting their obligations to those acknowledged as refugees*"¹³⁴ (p. 30). Os autores explicam tal divergência localizando a questão em tendências globais divergentes, em que uma aderência crescente a valores humanitários comuns convive com uma desigualdade econômica crescente e com a

¹³³ Tradução livre: "O ACNUR pode fazer representações em nome dos refugiados e tentar convencer os governo para honrar suas obrigações de acordo com um padrão determinado pelo Alto Comissariado ou melhorar suas práticas. No entanto, são os governos que detêm a responsabilidade última".

¹³⁴ Tradução livre: "continua a exercer uma considerável discricionarietà para implementar a definição e interpretar suas obrigações para aqueles admitidos como refugiados".

persistência da competição estratégica entre Estados nacionais. A abordagem desses autores, portanto, revela similaridades com a nossa análise sobre a tensão decorrente da convivência entre elementos comunitaristas e cosmopolitas na política internacional relacionada ao instituto do refúgio.

O impacto que essas considerações políticas geram para o instituto do refúgio é percebido quando um indivíduo em determinado contexto político é reconhecido como refugiado, quando uma pessoa em condições similares, localizada em outro contexto e espaço político não o será: as pessoas são enxergadas como refugiadas de acordo com as condições políticas (HADDAD, 2008) dos Estados em que solicitaram refúgio. Ademais, por mais que se defenda o refúgio como um instituto não político, que não representa uma "causa de tensão entre os Estados" (ONU, 1951), esse instituto é aplicado em uma esfera extremamente politizada, de modo que a decisão sobre o reconhecimento como refugiado possui elementos referentes a como o país de recepção deseja criticar o comportamento do país de origem (GORDENKER, 1987). Além disso, não se pode ignorar que o Estado não é um ente monolítico: a decisão sobre o refúgio também se relaciona a arranjos políticos internos, grupos de interesse e valores — inclusive sobre o que corresponde a graves violações de direitos humanos. Assim, a fronteira não é o único determinante para o reconhecimento (ou não) daquele indivíduo como refugiado. Embora haja diretrizes comuns expressas (que constituem a própria definição de refugiado), a aplicação de um conceito implica interpretação, e a determinação da condição de refugiado reflete considerações políticas de interpretação. Ou seja, o procedimento de RSD revela entendimentos e, ao mesmo tempo, constrói interpretações sobre o instituto do refúgio.

Por outro lado, é necessário ressaltar que a proteção aos refugiados foi estabelecida por um tratado multilateral, que quase se tornou consenso na sociedade internacional contemporânea — lembra-se que 145 países aderiram à Convenção, mais de 75% do número total de países que hoje compõem a Organização das Nações Unidas. Gordenker (1987) assevera que os governos frequentemente respeitam suas obrigações legais, o que implica que a Convenção tem significância real para os solicitantes de refúgio. Embora possam ser suscitados questionamentos em relação à afirmação do autor — já que a simples vinculação formal não significa necessariamente proteção efetiva para essas pessoas —, destaca-se que as ações dos países demonstram que a Convenção de 1951, mesmo não havendo mecanismos coercitivos a que estejam submetidos os Estados para agir de acordo com as diretrizes ratificadas, possui, de fato, importância para o modo como os países tratam os refugiados.

Essa relevância é demonstrada quando, como afirmado anteriormente, as violações às normas ocorrem no contexto de respeito a elas; quando os países, agindo em desconformidade, justificam-se perante a comunidade internacional ou tentam demonstrar que, na verdade, nenhuma regra está sendo descumprida.

Há, ainda, países em que a determinação do *status* de refugiado é feita pelo próprio ACNUR, a denominada "determinação do *status* de refugiado sob mandato", quando o Escritório substitui o papel dos Estados onde eles não desempenham essa função — ou seja, naqueles países que não são membros da Convenção de 1951 ou que ainda não estabeleceram uma estrutura legal e institucional que fundamente o processo de RSD (EXCOM, 2016). O objetivo da RSD sob mandato é permitir que o ACNUR determine se os solicitantes de refúgio satisfazem os critérios para a proteção internacional aos refugiados (UNHCR, 2003a). A determinação, assim, estabelece as obrigações do ACNUR em relação aos indivíduos e as obrigações e responsabilidades dos governos e de outros atores com os quais o Escritório coopera para proteger os refugiados (UNHCR, 2003a). Logo, tem-se que essa modalidade de determinação do *status* de refugiado acontece quando: 1) essa é a condição precedente para que o Escritório proveja a proteção internacional — por exemplo, intervindo para evitar que o governo realize uma expulsão; 2) é um pré-requisito para prover assistência a um governo que a demanda para tratar de certos grupos em seu território (GOODWIN-GILL, 1996).

Na literatura sobre refúgio, é frequente a discussão sobre a relação entre o ACNUR e os Estados, em que se questiona, principalmente, seu vínculo com os países ricos que financiam o Escritório (REIS; MOREIRA, 2010). Loescher (2014) discute essa relação, apontando que as atividades e os desenvolvimentos do ACNUR têm sido definidos e, às vezes, constrangidos pela política internacional e pelos interesses dos Estados integrados ao regime internacional dos refugiados. O autor ressalta que o ACNUR depende das contribuições voluntárias dos governos para desempenhar seu trabalho, o que implica grande influência de um número limitado de Estados. Além disso, o Comissariado necessita de um convite para poder estabelecer-se no território dos países. Mesmo nesse cenário de constrangimentos e limitações, a realização do processo de determinação do *status* de refugiado pelo ACNUR rompe, sobremaneira, o caráter pluralista da aplicação do instituto do refúgio. Embora em última instância o refugiado continue dependendo do Estado para existir enquanto figura jurídica (ou seja, que ainda seja necessário que uma violação de direitos em forma de perseguição por um dos cinco motivos ocorra em um ambiente em que não se pode recorrer à proteção estatal e que a pessoa tenha saído de seu país de nacionalidade/residência

habitual e entrado em outro), o caráter fortemente estatista é quebrado na medida em que é um organismo internacional analisando o *status* do indivíduo. Nesse sentido, embora preocupações e interesses continuem exercendo influência nas respostas fornecidas para os refugiados, o grau de independência que a Agência logrou consolidar possibilita uma análise mais técnica e menos *politics-based* ao se processar o pedido de refúgio de um indivíduo.

É fundamental, nesse sentido, lembrar que uma vez criadas, as organizações internacionais estabelecem dinâmicas institucionais próprias, que fazem com que esses organismos não apenas transformem em ações os interesses políticos dos Estados. Mesmo que sua criação decorra de objetivos pragmáticos e instrumentais, as instituições agem como plataforma para o debate normativo, para a mobilização de interesses e para o debate e a revisão das ideias sobre como a sociedade internacional deve ser organizada, não apenas refletindo comunidades de interesse, mas modelando-as (HURRELL, 2003). Essa independência tem sido reconhecida no caso do ACNUR, ao se constatar que suas autonomia e autoridade aumentaram ao longo dos anos e ao se afirmar que, como uma organização internacional, a Agência tem sua própria agenda (BARNETT; FINNEMORE, 1999). Loescher (2014), apesar de ressaltar como o Escritório tem sido constrangido por considerações políticas, pondera que ele ocasionalmente assumiu poder para além do que originalmente previsto no momento de sua criação. Ademais, a instituição conseguiu convencer os Estados de que eles podiam definir seus interesses nacionais conforme as normas de proteção e as necessidades dos refugiados.

Portanto, a própria determinação da condição de refugiado pelo ACNUR significa 1) uma diminuição da interferência dos interesses políticos estatais no processo de reconhecimento do *status* de refugiado e um fundamento maior de proteção segundo os critérios humanitários internacionalmente estabelecidos; e 2) admissão de que a proteção deve ser garantida mesmo quando o Estado de acolhida é incapaz de processar o pedido de refúgio, evidenciando um foco no indivíduo ao qual, forçado a sair de seu país por razões de raça, religião, nacionalidade, opinião política ou grupo social, não pode ser a proteção negada simplesmente por não ter seu pedido analisado pelo país de acolhida. Mesmo não sendo uma atividade-fim, uma vez que esse processo apenas é desenvolvido para que a proteção seja fornecida àqueles que a ela fazem jus, isso traz importantes consequências para a compreensão e a prática vinculada ao instituto do refúgio. No entanto, é importante lembrar que o próprio ACNUR ressalta que a responsabilidade primária de determinação do *status* de

refugiado é dos Estados, o que aproxima, novamente, o instituto do refúgio de um entendimento pluralista da sociedade internacional.

3.5 Non-refoulement

Ao mesmo tempo em que o instituto do refúgio é permeado por diversos aspectos que demonstram a centralidade de uma ordem internacional baseada na soberania estatal para sua configuração e aplicação, existe um elemento frequentemente ressaltado como questionador da afirmação de que existe uma ordem internacional pluralista: o *non-refoulement*. Uma vez que é, também, afirmado como fundamento central da proteção aos refugiados, é importante revelar as dinâmicas vinculadas a esse princípio.

A Convenção de 1933 Relativa ao Estatuto Internacional dos Refugiados já continha a determinação de que os Estados contratantes não removessem e não evitassem a entrada em seu território de refugiados que foram autorizados a nele residir regularmente; enfatizando que os países não deviam, em qualquer caso, recusar a entrada dessas pessoas nas fronteiras dos países de origem (LEAGUE OF NATIONS, 1933). Determinação similar constou na Convenção de 1938 Relativa ao Estatuto dos Refugiados provenientes da Alemanha, segundo a qual o refugiado que foi autorizado a residir no país não deveria ser submetido a medidas de expulsão ou recondução; sendo destacado que os membros não poderiam reconduzir refugiados ao território alemão a menos que eles, sem motivo justificado — após terem sido avisados e tendo se recusado —, não tenham feito os arranjos necessários para proceder para outro território ou querido se utilizar dos arranjos para eles delineados com esse objetivo (LEAGUE OF NATIONS, 1938). As previsões desses documentos levaram diversos países a transferir tais normas para suas legislações internas e representaram um prelúdio para o princípio do *non-refoulement* da Convenção de 1951 (HADDAD, 2008).

Intitulado "Proibição da devolução ou expulsão", o artigo 33 da Convenção de 1951 determina que:

1. Nenhum dos Estados Contratantes expulsará ou rechaçará, de maneira alguma, um refugiado para as fronteiras dos territórios em que a sua vida ou a sua liberdade seja ameaçada em virtude da sua raça, da sua religião, da sua nacionalidade, do grupo social a que pertence ou das suas opiniões políticas (ONU, 1951).

No âmbito do Direito Internacional dos Refugiados, o *refoulement* engloba todas as medidas de retirada compulsória do estrangeiro do território de um determinado Estado (LUZ FILHO, 2001). Como explicamos anteriormente, o mundo tem frequentemente colocado barreiras à admissão de refugiados, as quais concernem 1) a dificultar seu acesso ao território; 2) a criar mecanismos que sirvam para dissuadir os indivíduos — mesmo estando em situação de perseguição — de tentarem buscar refúgio em outros países; 3) a tornar mais difícil o acesso à própria solicitação de refúgio no país de acolhida. Uma análise dessas medidas mostra a existência de um aspecto comum: elas atuam nas lacunas do *non-refoulement* — o que revela a relevância desse princípio para a forma como a sociedade internacional tem agido em relação aos refugiados. Tal entendimento é expressado por Haddad (2008, p. 80), a qual, conquanto enfatize o aspecto soberano dos Estados em relação à admissão de refugiados, declara que "*the prerogative of states to exclude is, of course, tempered to a certain degree by the principle of non-refoulement*"¹³⁵. Considerando que a condição de refugiado é declaratória, entende-se que um indivíduo que chega às fronteiras de um determinado país pode ser um refugiado, de modo que apenas após a análise da sua condição será possível determinar se o princípio do *non-refoulement* é (ou não) aplicável àquela pessoa. Essa é a lógica que leva à afirmação de que as pessoas não podem, nas fronteiras de um determinado país, ser retornadas para o país de origem onde correm o risco de sofrer perseguição. É, portanto, uma prescrição "essencial à realização do direito à proteção internacional, do direito de demandar e usufruir da proteção internacional diante da insegurança humanitária que ameaça a vida do refugiado" (LUZ FILHO, 2001, p. 178-179).

Nesse contexto, o *non-refoulement* tem sido apontado como um grau de pensamento solidarista influenciando no controle estatista sobre a entrada em um território soberano: "*the very fact that an international protection regime has grown up around the refugee points to the solidarist within the pluralist*"¹³⁶ (HADDAD, 2008, p. 82). A compreensão de que o princípio mina a ideia de sociedade internacional pluralista baseada na soberania como prerrogativa de não deixar entrar e de mandar sair pode ser apreendida da análise de diversos autores. Para Hasen (2014, p. 254) o *non-refoulement* é uma das "*few legal limitations on state sovereignty*"¹³⁷. Gammeltoft-Hansen (2014, p. 1) identifica na Convenção um "*legal constraint upon signatory states against the otherwise well-established right to decide who*

¹³⁵ Tradução livre: "a prerrogativa dos Estados de excluir é, evidentemente, amenizada em certo grau pelo princípio do *non-refoulement*".

¹³⁶ Tradução livre: "o próprio fato que um regime internacional de proteção tenha se erguido em torno do refugiado aponta para a existência do solidarista no interior do pluralista".

¹³⁷ Tradução livre: "poucas limitações legais à soberania estatal".

may enter and remain on their territory"¹³⁸. Hathaway (2005, p. 315) declara que o artigo 33 da Convenção é um "*robust form of protection*"¹³⁹.

Apesar do caráter fundamental da determinação de que uma pessoa não possa ser enviada para o país onde corra risco — já que isso pode significar a diferença entre a vida e a morte —, é necessário discutir algumas consequências da forma como o *non-refoulement* foi enunciado na Convenção de 1951 e sua relação com todo o desenho institucional de proteção aos refugiados. Em primeiro lugar, a própria constatação de que os Estados têm atuado nas lacunas do princípio leva à conclusão de que o *non-refoulement* não tem sido capaz de evitar o estabelecimento de barreiras à concretização da extraterritorialidade que caracteriza a condição de refugiado. Nesse sentido, Hathaway (2005) aponta, ainda, não ser o princípio capaz de responder a medidas que detêm os refugiados em potencial em seus países de origem. Em segundo lugar, tem-se que destacar o fato de que a determinação de não retorno não rompe a lógica de que o refugiado tem o direito de buscar asilo, mas não o de recebê-lo. Isso porque, embora ele não possa ser retornado, não há qualquer obrigação de que ele seja reconhecido como refugiado, e uma autorização para ficar sem o reconhecimento formal da condição (embora, de modo imediato, signifique a preservação da vida e da liberdade) implica a não garantia de diversos direitos, o que, por sua vez, torna deficiente a proteção internacional.

Outro aspecto importante é a exceção que o próprio princípio do *non-refoulement* admite: a situação em que o refugiado seja considerado um risco para a segurança do país de recepção. Segundo a própria Convenção,

2. O benefício da presente disposição não poderá, todavia, ser invocado por um refugiado que por motivos sérios seja considerado um perigo para a segurança do país no qual ele se encontre ou que, tendo sido condenado definitivamente por crime ou delito particularmente grave, constitui ameaça para a comunidade do referido país (ONU, 1951).

Algumas observações importantes em relação ao artigo 33 (2): 1) a preocupação com o perigo à segurança diz respeito ao futuro, e não ao passado; 2) o risco concerne ao país de refúgio, não a outros países; 3) embora haja um grau de liberdade do Estado para determinar o que representa "um perigo para a segurança" ou uma "ameaça para a comunidade", ela não é irrestrita, há a limitação imposta "por motivos sérios"; 4) deve haver uma determinação

¹³⁸ Tradução livre: "um constrangimento legal para os Estados signatários contra o direito bem-estabelecido de decidir quem pode entrar e permanecer em seus territórios".

¹³⁹ Tradução livre: "forma robusta de proteção".

individual sobre se o refugiado em questão representa um risco para seu país de refúgio (LAUTERPACHT; BETHLEHEM, 2003).

A ressalva sobre o perigo ao país de acolhida também já constava nos documentos de 1933 e 1938 e é justificada sob a alegação de proteção dos interesses centrais do Estado de acolhida ou de sua população (HATHAWAY, 2005). É interessante notar que a condição de refugiado não é anulada, sendo apenas autorizado ao Estado desfazer-se de suas responsabilidades (HATHAWAY, 2005) e é exatamente esse aspecto que mais aproxima o princípio do *non-refoulement* de uma ideia pluralista de sociedade internacional. Na medida em que uma pessoa tem seu *status* de refugiado reconhecido e, ainda assim, é justificável sua expulsão do país de refúgio, admitindo-se, inclusive, que ela seja enviada para um país onde tem sua vida ou liberdade ameaçada em virtude de sua raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, observa-se uma hierarquização de riscos — em que o perigo para o Estado é priorizado em detrimento do perigo para o indivíduo. Assim, embora o *non-refoulement* seja um princípio essencial para a proteção dos refugiados, que põe o indivíduo no centro das preocupações da sociedade internacional, nota-se que essa centralidade é apenas admitida nos casos em que não há qualquer tensão de segurança relacionada ao acolhimento de um refugiado. Quando esse tipo de tensão emerge, já está estabelecida *a priori* a forma como manejá-la: isentando o Estado da sua responsabilidade de evitar que uma pessoa esteja em um território em que sua vida ou liberdade esteja ameaçada. Desse modo, é possível concluir que, conquanto a garantia de proteção não seja fundamentada apenas em razões de segurança, "*in practice national and international security interests may play a disproportionately large part*"¹⁴⁰ (HADDAD, 2008, p. 90).

3.6 O refúgio na ordem internacional

A Convenção de 1951 enuncia reiteradamente a vinculação da questão dos refugiados com a temática dos direitos humanos. Inclusive, seu preâmbulo¹⁴¹ é iniciado em alusão à Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948, e ao princípio da não discriminação.

¹⁴⁰ Tradução livre: "na prática, interesses nacionais e internacionais de segurança podem desempenhar um papel desproporcionalmente relevante".

¹⁴¹ Os preâmbulos de tratados internacionais são justificativas éticas, históricas, morais, políticas e sociais que refletem a necessidade de sua existência (LEÃO, 2012). Nesse sentido, o conteúdo dessa introdução dos tratados é de fundamental relevância para a compreensão do contexto em que eles estão inseridos, de seu objeto e de seu propósito.

Ademais, nota-se que grande parte dos artigos da Convenção diz respeito à afirmação dos direitos dos refugiados admitidos em um determinado país¹⁴². Por outro lado, é necessário discutir o fato de que a provisão de direitos divide o espaço na Convenção com elementos que demonstram a preocupação com uma ordem internacional focada na coexistência entre Estados (pluralista) e em que a soberania estatal é compreendida principalmente sob o prisma da não intervenção. O preâmbulo da Convenção já destaca que

[...] da concessão do direito de asilo podem *resultar encargos indevidamente pesados para certos países* e que a solução satisfatória dos problemas cujo alcance e natureza internacionais a Organização das Nações Unidas reconheceu, não pode, portanto, ser obtida sem cooperação internacional (ONU, 1951, grifo nosso).

Nesse trecho, o evidente reconhecimento de que a questão do refúgio apenas pode ser manejada adequadamente por meio da cooperação internacional divide espaço com a ênfase na existência de espaços soberanos que podem vivenciar efeitos negativos decorrentes da chegada de refugiados em seu território. Outro excerto do preâmbulo que dá destaque à existência de Estados soberanos é "expressando o desejo de que todos os Estados, reconhecendo o caráter social e humanitário do problema dos refugiados, façam tudo o que esteja ao seu alcance para evitar que esse problema se torne *causa de tensão* entre os Estados" (ONU, 1951, grifo nosso).

É fundamental lembrar que todos os direitos que decorrem do reconhecimento como refugiado — assim como no que concerne aos direitos humanos de modo geral — dependem do Estado para sua efetivação. O refúgio, assim, tenta reestabelecer a relação Estado-cidadão-território que foi quebrada quando o indivíduo saiu de seu país por fundado temor de perseguição. Logo, o Estado é a primeira e a última referência para o refúgio. O Estado é a causa da criação refugiado e, também, a localização da solução (HADDAD, 2008). Contudo, essa tentativa de reestabelecimento do elo é, como explicamos antes, incompleta; cria uma figura intermediária, entre o estrangeiro e o cidadão.

Tais características, juntamente com outros aspectos discutidos no subtópico anterior, poderiam levar a uma conclusão de que o próprio instituto do refúgio manifesta a compreensão (realista) de que as dinâmicas entre os Estados resultam do ambiente anárquico

¹⁴² Não discriminação (art. 3°); liberdade de religião (art. 4°); estatuto pessoal (art. 12); propriedade (arts. 13 e 14); associação (art. 15); acesso a tribunais (art. 16); profissão (arts. 17, 18 e 19); educação (art. 22); assistência pública (art. 23); questões trabalhistas e previdenciárias (art. 24); liberdade de movimento (art. 26); documentos de identidade e viagem (arts. 27 e 28); taxaço fiscal (art. 29); transferência de bens (art. 30); não retorno (art. 33).

de competição em que esses atores se encontram, no qual a política reflete um cálculo que identifica o que servirá melhor ao país e em que o sucesso é definido como a preservação e o fortalecimento do Estado (WALTZ, 1979). Contudo, uma análise mais atenta do instituto não consegue identificar, no processo de formação do regime internacional dos refugiados e em suas subsequentes dinâmicas, uma lógica realista de preocupação estrita com ganhos relativos que mine a possibilidade de cooperação. Tampouco é possível extrair um entendimento de separação entre âmbitos doméstico e internacional ou um foco nas capacidades materiais dos Estados como *rationale* que subjaz as respostas para os refugiados — premissas básicas do pensamento realista. Ademais, mesmo esses trechos admitem elementos que caracterizam a ordem como solidarista, como a resolução da problemática por meio da cooperação internacional e o reconhecimento do caráter social e humanitário da problemática relacionada aos refugiados.

Assim, ao contrário da perspectiva realista a respeito das dinâmicas que ocorrem no âmbito da política internacional, a lógica que fundamenta a Convenção — demonstrada, em alguma medida, nesses trechos, mas que pode ser observada em todo o processo que culminou nesse documento e no texto como um todo, como tem sido explicitado — é de que existe uma sociedade internacional, que compartilha interesses (como o de que não arquem sozinhos com os encargos pesados decorrentes da acolhida de refugiados) e valores comuns (a compreensão de que uma vez que sofra perseguição em seu país de origem, o indivíduo tem o direito a buscar refúgio em outro local). Essa sociedade internacional, todavia, não é composta apenas pelos Estados; há uma interação entre Estados, mercado e sociedade civil (HURRELL, 2007) — um dos motivos que possibilita sua caracterização como solidarista e não meramente pluralista. Lembra-se que, conforme discutido no Capítulo 2, a esfera internacional é marcada pela divisão da superfície terrestre (quase que em sua integralidade) em Estados soberanos. No que concerne às dinâmicas vinculadas aos refugiados, Estado e sociedade civil são os atores que se destacam, já que não é possível se falar em refugiados sem mencionar um indivíduo deslocado e os países de origem e de chegada¹⁴³.

Desse modo, observa-se que a compreensão contemporânea do refúgio em que se assenta o regime internacional acima caracterizado se funda no princípio de que às pessoas

¹⁴³ Identificar esses dois atores como os principais não significa negligenciar a importância do mercado para algumas das dinâmicas relacionadas ao refúgio, sobretudo no que diz respeito à indústria da migração (GAMMELTOFT-HANSEN; SØRENSEN, 2013), ao "mercado humanitário" (GOTTWALD, 2010) e à inserção de refugiados no mercado de trabalho nos países de refúgio (BEAMAN, 2012).

deve ser possível deixar seu próprio país quando confrontadas com determinadas¹⁴⁴ ameaças a sua vida e liberdade e elas que devem, em seguida, desfrutar de proteção e segurança no Estado que as admitiu. O instituto do refúgio consiste, pois, em um desenvolvimento relacionado à afirmação histórica de direitos humanos, e o indivíduo, ao deixar seu âmbito nacional, passa a ser amparado por regras estabelecidas internacionalmente. Por outro lado, como explicitado na Introdução, quando se observa a emergência do regime internacional dos refugiados, também é possível inferir que uma escolha política levou ao arranjo internacional que trata do tema dos refugiados. Essa opção foi selecionada tendo por base diferentes motivos: o humanitarismo, os princípios de direitos humanos e a preocupação com a ordem internacional.

Relacionando ordem internacional e refugiados, Haddad (2008) destaca que alguns estudos afirmam que o refugiado é o símbolo de que algo está dando errado no sistema internacional; inversamente, a autora sustenta que a existência das fronteiras políticas modernas, na verdade, assegura a constante recriação dos refugiados¹⁴⁵, sendo os refugiados, portanto, uma parte inevitável — ainda que inesperada — da sociedade internacional. Haddad (2008) também enfatiza que a área do refúgio é uma fundamentalmente politizada, declarando que os movimentos em massa de refugiados resultam de várias mudanças políticas e sociais que afetam todo o sistema internacional, não apenas os desenvolvimentos dentro dos países individuais¹⁴⁶. Nessa direção, afirma a autora,

*[...] since it emerged as a modern 'problem' it became clear that the refugee issue was beyond the capacity of any one government to deal with effectively. As such the discipline sits between domestic and international politics and brings to the fore the interdependence between the two. How one country deals with the problem will have consequences for others and influence future relations between states*¹⁴⁷ (HADDAD, 2008, p. 2).

¹⁴⁴ Como mencionado, segundo a definição clássica, é refugiada a pessoa que sofre ou teme sofrer perseguição devido a cinco motivos: raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas.

¹⁴⁵ O que Haddad não aborda e que será abordado no subtópico sobre insegurança é que as fronteiras asseguram essa recriação não apenas por representarem limites físicos que, uma vez transpostos geograficamente, levam à criação da figura do refugiado, mas por atuarem como distinção simbólica entre o *eu* e o *outro*, o que demonstra que a influência da soberania estatal ultrapassa o acesso ao território e a determinação do *status* de refugiado — os dois aspectos que, de modo mais evidente, destacam essa prerrogativa do Estado.

¹⁴⁶ É necessário lembrar que o refúgio foi definido no âmbito internacional por meio de documentos que visavam a lidar com os fluxos de pessoas que resultou em uma conjuntura de um número expressivo de indivíduos deslocados forçadamente para fora de seus países de origem.

¹⁴⁷ Tradução livre: "desde que emergiu como 'problema' moderno, tornou-se claro que a questão dos refugiados estava além da capacidade de qualquer governo de manejá-la, de modo isolado, efetivamente. Assim, a temática encontra-se entre a política doméstica e a internacional e traz à tona a interdependência entre as duas. Como um país trata o problema tem consequências para os outros e influencia as futuras relações entre os Estados.

A ordem internacional contemporânea é marcada por elementos pluralistas — que remetem à existência de uma sociedade de Estados que têm domínios bem definidos, conforme estabelecido pela soberania, e que compartilham valores e interesses que visam, primariamente, a manter a sociedade interestatal — e por aspectos solidaristas — que remetem a preocupações em relação à justiça e trazem considerações para a cooperação que vão além da mera coexistência entre Estados. Essa complexidade revela-se quando analisados os elementos que compõem o refúgio, tema em relação ao qual preocupações com a soberania dividem espaço com questões vinculadas a direitos humanos. As normas constroem a atuação dos Estados, ao mesmo tempo em que interesses imediatos muitas vezes levam à violação das regras às quais os próprios Estados se vincularam.

Nesse movimento de refletir ora uma concepção pluralista da ordem internacional ora uma solidarista, destaca-se a ressalva feita ao princípio do *non-refoulement* por meio da possibilidade de expulsão do refugiado por motivos de segurança nacional ou de ordem pública. Tal possibilidade demonstra a figura do refugiado como expressão de um *status* intermediário, uma figura intermediária, entre nacional e estrangeiro. Essa ubiedade foi demonstrada quando expusemos a existência de distintos grupos de direitos enunciados na Convenção para os quais há diferentes referências: ora se põe como parâmetro a população nacional, ora a população estrangeira que reside de modo regular no território. No que toca à expulsão, lembra-se que o estrangeiro pode ser expulso, o nacional, não. O refugiado também pode ser expulso, porém apenas sob duas justificativas, segurança nacional e ordem pública. Essa previsão de expulsão do refugiado pode ser interpretada como uma violação justificada do princípio de que a uma pessoa perseguida em seu país devem ser fornecidos proteção e os direitos a ela relacionados.

Nesse sentido, o instituto do refúgio pode ser compreendido de duas formas. De um lado, observam-se as preocupações relativas aos direitos humanos e que podem ser interpretadas como limitação a um entendimento da soberania estatal que se baseie no objetivo de mera coexistência entre Estados e cuja maior prescrição é a não intervenção. Assim, a Convenção de 1951 enuncia uma série de direitos e impõe ao Estado a obrigação de não devolver (o princípio do *non-refoulement*, presente no artigo 33 desse documento). De outro, notam-se elementos e, sobretudo, interpretações baseadas na afirmação do domínio exclusivo do Estado sobre seu território e sobre sua população. Isso decorre de um movimento duplo que visa tanto a evitar a obrigação de fazer — que os Estados não tenham que tomar medidas a menos que isso seja estritamente necessário — quanto a evitar a obrigação de

responder — que os Estados não sejam demandados a prestar esclarecimentos ou que sejam constrangidos por outros a atuar de uma determinada forma. Essa dinâmica pode ser rastreada e encontrada tanto na *rationale* que levou à configuração atual do instituto do refúgio quanto na forma como este é aplicado no mundo contemporâneo. Nesse contexto, é essencial lembrar que a Convenção de 1951, embora seja o instrumento mais importante para o regime internacional dos refugiados e, como convenção, possua caráter vinculante, não possui mecanismos de execução de suas determinações. Isso significa que o instrumento que fundamenta a estrutura de proteção aos refugiados no mundo não prevê ferramentas para que os Estados signatários sejam compelidos a atuar de acordo com o compromisso firmado nem para punir a não conformidade.

As situações em que um refugiado pode ser expulso de seu país de acolhida e a inexistência de mecanismos coercitivos referentes ao instituto do refúgio revelam a necessidade de se retomar a discussão feita no Capítulo 2 sobre a efetividade das instituições. Afirmar que as regras desenhadas na esfera internacional importam não significa que elas sejam observadas o tempo todo, tampouco que elas são efetivas apenas quando suas determinações coincidem com os interesses dos Estados (como defendem os realistas). A própria violação de suas provisões pode indicar a sua relevância para a compreensão dos interesses e para a determinação dos comportamentos dos atores envolvidos. As exceções, logo, também demonstram a importância das regras, quando (BULL, 2002): 1) ocorrem no contexto da conformidade com outras regras do direito internacional; 2) incorporam algum elemento de conformidade com a regra que está sendo violada; 3) o Estado que comete a violação demonstra que se considera (e considera os outros países) vinculado ao cumprimento da regra violada.

Em relação ao refúgio, é evidente que em situações de violações, frequentemente, os Estados tentam encontrar justificativas para sua ação referindo-se a elementos de conformidade com o regime. As medidas restritivas mencionadas anteriormente, por exemplo, são determinadas e colocadas em prática a partir do que se encontra de lacuna no que concerne às regras sobre a determinação do *status* de refugiado. Os Estados, pois, não simplesmente ignoram os compromissos assumidos em relação aos refugiados, mas, objetivando se desvencilhar em alguma medida desses compromissos — devido a custos financeiros ou políticos, reais ou percebidos —, atuam nas brechas das normas. É possível citar, nesse contexto, as interdições de embarcações em alto mar — quando o país alega que o princípio do *non-refoulement* é aplicável apenas quando o refugiado chega a seu território.

Igualmente, em relação ao conceito de *safe third country*, os países utilizam a falta de determinação expressa, na Convenção, a respeito deste tópico, para reconhecer que ele tem, sim, a obrigação de processar a solicitação de refúgio de um solicitante, porém que se um solicitante passou por um país considerado seguro, cabe a esse primeiro Estado o processamento dessa solicitação. Os exemplos são vistos nos esforços da Austrália em afirmar que sua intercepção de barcos e a devolução das pessoas que se encontram nessas embarcações não ferem o princípio do *non-refoulement*, uma vez que este apenas se aplica dentro do território do país (UNHCR, 2015b), não se podendo entender que houve o ingresso quando a pessoa foi abordada e retornada em águas internacionais — esse país, inclusive, apresenta a política de *deterrence* sob a justificativa de que ela é necessária para que se detenha o contrabando de pessoas (ARCHBOLD, 2015). É também com "permissão" da Convenção de 1951 que o Quênia vem justificando o fechamento do campo de Dadaab — o maior campo de refugiados do mundo — e defendendo a repatriação dos refugiados somalis em seu território, sustentando que a existência do campo tem representado um risco de segurança para o Estado (LEITHEAD, 2016; STANLEY, 2015). O mesmo mote da segurança nacional foi responsável pelo longo retardamento gerado pela minuciosa e demorada triagem — que incluiu cancelamento de passagens e adiamento das viagens — de refugiados para possível reassentamento nos Estados Unidos em decorrência dos eventos de 11 de setembro de 2001 (VAN SELM, 2003)¹⁴⁸.

Nesse contexto, o refúgio é o instituto que determina qual obrigação os Estados têm em relação aos indivíduos e a fronteira é o limiar que determina a partir de quando tal obrigação é devida. Por isso, a fronteira é um elemento central para a questão dos refugiados. A mesma fronteira que é determinante para a atual sociedade internacional em que vivemos. O mundo contemporâneo, impulsionado por terem os Estados se comprometido com o instituto do refúgio, em um universo que vive essa dinâmica de contração e expansão das interpretações sobre a soberania, tem testemunhado a resignificação das fronteiras estatais, também marcadas por uma tensão: entre porosidade e inviolabilidade. São inúmeras as medidas restritivas de acesso ao território que os Estados estabeleceram ao longo do tempo e que temos visto serem cada vez mais severamente aplicadas. Ademais, nas últimas duas décadas houve uma grande expansão no uso da deportação pelos estados liberais democráticos (HANSEN, 2014). Por outro lado, encontramos no contexto de maior deslocamento forçado desde a Segunda Guerra Mundial e, uma vez considerando que para sair

¹⁴⁸ Os Estados Unidos suspenderam temporariamente o reassentamento de cerca de 20 mil refugiados que já tinham sido comunicados que poderiam entrar no país (GIBNEY, 2002).

de um país é necessário entrar em outro, evidencia-se o fato de que o estabelecimento dessas políticas de limitação não tem sido bem sucedido em barrar os fluxos de refugiados, o que mina uma compreensão pluralista da ordem internacional. Por outro lado, as considerações pluralistas de coexistência e não intervenção são identificadas em todos os aspectos que configuram e em todas as dinâmicas de aplicação do refúgio.

3.7 Conclusão – entre pluralismo e solidarismo

Este capítulo discutiu como os fundamentos do instituto do refúgio — encontrados na Convenção de 1951, na atuação do ACNUR e no reconhecimento de uma pessoa como refugiada — refletem e reforçam, ou não, uma compreensão pluralista da ordem internacional. Para isso, primeiro foi empreendido uma breve retrospectiva histórica do instituto do refúgio, que indicou uma vinculação entre a emergência e a consolidação do Estado-nação e a expulsão de pessoas de um determinado território, que foram, gradativamente, entendidas como refugiadas. Nesse sentido, destacam-se os deslocamentos dos huguenotes, no século XVII, a partir da ideia de um Estado-nação deveria refletir uma homogeneidade religiosa, e, no período entreguerras, os deslocamentos populacionais que demonstraram a busca por homogeneidade para constituição do Estado-nação em termos — não de crenças religiosas, mas — de características étnicas.

O regime internacional que engloba os refugiados na atualidade — embora tenha passado por alterações — nasceu como uma resposta para o problema das populações deslocadas em decorrência de eventos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951, sobretudo na Europa. Desse modo, a Convenção de 1951, principal instrumento internacional de proteção aos refugiados, foi pensada na Europa, tendo os europeus como sujeitos a serem protegidos, a partir das capacidades e limitações institucionais europeias e tendo como agentes de aplicação do refúgio os países desse continente. Discutimos, no Capítulo 1, que a Europa é um continente marcado por uma retórica da independência e, ao mesmo tempo, por uma propensão à hegemonia (WATSON, 2004) e tais desenvolvimentos históricos podem ser identificados no que se refere ao refúgio — aspectos de uma ordem internacional solidarista dividindo espaço com a (alegada) necessidade de afirmação de espaços soberanos, a partir do momento em que o Estado se tornou, no cenário internacional, a entidade política por

excelência. Essa dinâmica europeia vem passando por alterações e, hoje, a integração desse continente vem sendo apontada como um processo que rompe a lógica da soberania estatal como princípio organizador do cenário internacional. Contudo, em um momento em que a escolha popular afirmou a vontade da Grã-Bretanha de denunciar seu pertencimento à União Europeia, é possível questionar o enraizamento e a continuidade desse processo integrativo e obtém-se um exemplo claro de como as dinâmicas na esfera internacional ora revelam aspectos de uma ordem solidarista, ora de uma ordem pluralista.

Um aspecto que evidencia e fortalece, no âmbito da análise sobre refúgio, a compreensão de que a ordem internacional vigente é solidarista é o fundamento desse instituto nos direitos humanos. Isso porque 1) o conceito de perseguição, que — juntamente com outros elementos — compõe a caracterização do refugiado, remete a violações de direitos, principalmente ao direito de não sofrer uma discriminação tão grave a ponto de ameaçar sua vida ou liberdade; e 2) o refúgio indica que, uma vez exposto a uma série de violações, o indivíduo tem o direito de sair de seu país de origem, ainda que a ordem internacional em que vivemos se funde no pertencimento de cada indivíduo a um país de origem, o qual deve ser responsável por seu cidadão; 3) o *status* como refugiado gera obrigações referentes à observância e à garantia de direitos a uma pessoa que não é cidadã do país em que se refugiou. Nesse sentido, o instituto do refúgio revela compreensões de uma ordem internacional em que o indivíduo (e não o Estado) pode ser o referente, em que a obrigação de proteger se localiza não apenas no Estado de origem, mas na sociedade internacional como um todo, e em que é evidente que os objetivos das políticas adotadas não miram unicamente a sobrevivência do Estado ou da própria sociedade internacional de Estados.

Por outro lado, mesmo esse fundamento no reconhecimento de direitos humanos revela uma preocupação com uma ordem internacional que tem como pilar central a qualidade de soberano dos países, o qual justifica políticas estatais que pregam a não interferência externa e a completa independência para decisões políticas. Desse modo, faz-se necessário explicar dois pontos. O primeiro concerne ao fato de que a formulação do Direito Internacional dos Direitos Humanos não representou uma substituição de uma ordem internacional fundada no Estado — ainda que em alguns pontos, como explicado, fracture essa ordem. O Estado é o ator principal para garantir os direitos humanos e isso é visto na "falha da proteção estatal" como uma característica que compõe a definição de refugiado. A proteção realizada pela sociedade internacional é subsidiária àquela que deve ser provida pelo Estado, o qual tem a obrigação primária de proteger seus cidadãos. Também, esta configuração pode

ser identificada na enunciação de um direito de buscar refúgio, não de recebê-lo; e no fato de que a nacionalidade atribui direitos — mais protetores que aqueles decorrentes apenas da caracterização como ser humano. O mesmo pode ser sustentado em relação ao momento posterior ao reconhecimento da condição de refugiado: é um Estado (ainda que não seja o de nacionalidade ou residência habitual) que passa a ser responsável pela proteção desse indivíduo. O refugiado tem direitos, mas a ele não estão garantidos os mesmo direitos a serem observados em relação aos nacionais — por isso, o refúgio fratura, mas não quebra a importância da nacionalidade para o reconhecimento de direitos. A segunda questão é que o estabelecimento de obrigações em relação aos refugiados, mas não aos deslocados internos — que, em vários casos, apenas se diferenciam dos primeiros por não terem ultrapassado uma fronteira internacional, sugere uma priorização da determinação, soberana, de não ingerência nos negócios domésticos dos Estados, em detrimento de uma preocupação humanitária com os indivíduos forçados a se deslocarem.

O mesmo imperativo de não ingerência em seus assuntos domésticos é um dos pilares que sustenta a extraterritorialidade necessária para que alguém seja reconhecido como refugiado. Ao mesmo tempo, no mundo dos Estados soberanos, "sair" significa "entrar" — portanto, se não entra (ou pelo menos se apresenta à porta, manifestando a intenção de entrar e solicitar refúgio) não é refugiado. Na atualidade, tem-se registrado um número enorme de políticas que visam a evitar (ou ao menos dificultar) o acesso das pessoas, principalmente, ao território de um país e, também, ao procedimento de solicitação de refúgio. Com esse objetivo têm sido verificados: requisitos estritos de visto; conceitos de *safe country of origin*, *safe third country* e de "pedidos manifestamente infundados"; sanções aplicadas a empresas que transportam pessoas sem os devidos documentos para a entrada; intercepções de embarcações no mar; classificações de áreas como internacionais; utilização de centros de detenção migratória; determinação de prazo para submissão do pedido de refúgio e transferência do controle migratório para companhias privadas de segurança. Essas medidas podem gerar dois efeitos: 1) processamentos de pedido de refúgio fora do país em que o refugiado será, posteriormente, acolhido e 2) externalização da política para os refugiados. A primeira situação, em que se transfere a responsabilidade do controle de fronteiras para agentes privados, destaca o fato de que a soberania pode legitimar várias práticas, inclusive justificar uma ação fora do território de um determinado país — espaço originário da soberania. A soberania é um conceito socialmente construído, não é um dado da natureza, de modo que sua interpretação pode significar que o Estado é soberano para se engajar em qualquer tipo de

arranjo, inclusive em um que, à primeira vista, rompe o entendimento tradicional do que a soberania implica — por exemplo, utilizar o território de outro país para fazer uma atividade que é prerrogativa do Estado, como a determinação do *status* de refugiado. Já a externalização pode ser explicada por dois fatores: um interesse (humanitário) em prover as condições para que os fluxos de refugiados sejam evitados ou que, uma vez sendo inevitáveis, os deslocados tenham a possibilidade de permanecer em sua área de origem, em um contexto, possivelmente, mais similar ao seu, alcançando, assim, a proteção mais rapidamente e sem se arriscar em uma longa jornada para outra região. Ao mesmo tempo, ela pode indicar uma tentativa de manter os refugiados longe do território de possíveis países de acolhida, evitando, assim, os custos financeiros, políticos e sociais de se garantir refúgio a esses indivíduos.

A entrada, ou o "deixar entrar", sendo uma prerrogativa do Estado, atribui ao país uma grande influência na determinação da condição de refugiado, minando, logo, o caráter declaratório do *status*. Tais mecanismos de *deterrence* demonstram que o controle da passagem pelas fronteiras é, ainda, fundado em uma concepção de que o mundo é formado por Estados que são, em última instância, soberanos para decidir (se não quem entra, mas) como um indivíduo ingressa em seu território. Eles indicam a compreensão de que o mundo é formado por Estados que, embora tenham valores e interesses comuns — lidar com o fluxo de refugiados de modo efetivo, para o que é necessário cooperar —, coexistem a partir de um princípio organizador do sistema, a soberania, e têm supremacia sobre seu território e, igualmente, sobre sua população. Nesse sentido, evidencia-se a configuração de um mundo em que o pertencimento de cada indivíduo a um determinado território é considerado a situação "normal", "natural" das coisas.

É necessário se destacar um aspecto dessa configuração que indica e reforça uma concepção solidarista da ordem internacional: quando o ACNUR realiza a determinação do *status* de refugiado. Conquanto a responsabilidade do reconhecimento continue sendo do Estado, como o próprio Escritório informa — já que o órgão apenas desempenha essa função quando é fundamental para definir que tipo de proteção é devida a determinados indivíduos —, não havendo, de fato, uma ruptura com a lógica de Estados soberanos aos quais cabe o reconhecimento dos refugiados, o ACNUR, como uma organização internacional, tem uma agenda própria. As organizações internacionais são atores que compõem essa sociedade internacional que temos enfatizado ao longo deste trabalho, tendo, portanto, valores e interesses compartilhados com outros atores internacionais — o que, por sua vez, já apresenta os fundamentos de uma sociedade internacional solidarista. Ademais, como compartilhamento

não significa que necessariamente todos os valores e todos os interesses são comuns e como um organismo internacional não reivindica para si a qualidade de soberana — que, às vezes, tem justificado um relacionamento comunitarista entre os atores —, a atuação do ACNUR em atividades de elegibilidade possibilita uma ênfase maior em uma compreensão cosmopolita da esfera internacional.

O *non-refoulement* é considerado o cerne da proteção aos refugiados e pode ser entendido como a maior expressão de uma sociedade internacional solidarista no instituto do refúgio. Esse princípio estabelece limites para a ação do Estado no que diz respeito ao controle de quem tem "licença" para estar em seu território, minando, portanto, a discricionariedade dessa decisão. Embora sejam verificados na atualidade diversos mecanismos para se barrar a admissão de refugiados — medidas de prevenção de acesso ao território e ao procedimento de solicitação de refúgio —, observamos que tais subterfúgios são elaborados exatamente nas lacunas desse princípio, o que, como temos argumentado, ressalta a importância do não retorno como norma admitida na área internacional. É fundamental, todavia, considerar que o próprio princípio é fundado na existência de um território nacional soberano: apenas entrando em um determinado país o refugiado pode reivindicar o direito de não ser enviado de volta para seu Estado de origem, o que permite, exatamente, que procedimentos sejam utilizados para evitar a extraterritorialidade que, entre outros elementos, caracteriza a condição de refugiado. Essa lógica é refletida na enunciação do direito de buscar refúgio, mas não de obtê-lo.

Também, é importante falar da exceção ao princípio do *non-refoulement*, a possibilidade de expulsão de um refugiado considerado um perigo para a segurança do país ou uma ameaça para a comunidade do país de recepção. Enquanto o não retorno é considerado o núcleo da proteção aos refugiados, provendo uma interpretação solidarista da ordem internacional, esse dispositivo apresenta uma forte compreensão pluralista do mundo: 1) cada indivíduo é atribuído de um dado Estado e, em última instância, é a ele que o indivíduo pertence e cabe a ele lidar com seus nacionais; 2) a segurança do Estado tem prioridade sobre a segurança do indivíduo.

É a partir dessas reflexões que se conclui que, no que concerne à forma como estão estruturadas as relações entre os atores da esfera internacional, o refúgio transita e reflete ora uma compreensão comunitarista da ordem internacional, ora um entendimento cosmopolita. Nesse sentido, é possível localizá-lo em um espectro que tem essas duas concepções sobre a ordem internacional em cada um de seus polos, de modo que a dinâmica está na interpretação

dos elementos do instituto de acordo com um movimento ao longo desse *continuum*. Contudo, a análise indica que os elementos que demonstram e reforçam a existência (do que podemos chamar) de uma concepção limitada das potencialidades da sociedade internacional estão mais presentes. Dois elementos da caracterização da condição de refugiado revelam claramente essa compreensão, a extraterritorialidade e a falha da proteção estatal: existem territórios soberanos que pressupõem a não interferência externa e que representam a propriedade (ou responsabilidade) de um Estado sobre seus cidadãos. Além disso, o fundado temor de perseguição por um dos cinco motivos também evidencia uma proteção de direitos humanos em que o Estado é a figura central e somente após ter falhado na atribuição que rege o sistema internacional — de cada país ser responsável por seus cidadãos — é que a sociedade internacional atua para a proteção de uma determinada pessoa.

Com base em tais observações, pode-se afirmar que o refúgio resulta da forma como a sociedade internacional está estruturada. Não haveria a figura do refugiado se não existisse uma superfície terrestre dividida em espaços soberanos — em que sair significa entrar —, se não houvesse a determinação de que cada Estado deve cuidar de seus cidadãos, se os atores, no âmbito internacional, não compartilhassem interesses e valores comuns. A prática de fornecimento de proteção em outros locais remonta, como já mencionado, à Antiguidade; no entanto, as características do que hoje é o instituto do refúgio o torna um fruto do "nosso tempo" — uma era de interações complexas entre diversos atores no espaço "do internacional". Logo, é impossível compreender a determinação do conceito e a prática do refúgio sem menção aos Estados estruturados em uma sociedade internacional que tem como princípio organizador a soberania. Uma soberania que é uma construção social e, portanto, está sujeita a interpretações diversas, de modo que, sob a justificativa da soberania, práticas distintas são possíveis e legitimadas. A compreensão sobre a ordem internacional na atualidade implica que o Estado é a entidade política responsável por proteger seus cidadãos. Por outro lado, ao falhar em prover tal proteção, a prática de direitos humanos do país passa a ser avaliada pela sociedade internacional, não para alterá-la, mas possibilitar a saída do indivíduo daquele contexto (ou melhor, sua entrada em um cenário distinto) — o que evidencia a importância das normas de direitos humanos para a sociedade internacional contemporânea.

Essa dinâmica cria uma figura jurídica, social e política distinta, o refugiado. Enquanto o cidadão é aquele que usufrui — ao menos de modo formal — de um conjunto pleno de direitos, o instituto do refúgio implica uma outra relação entre Estado e indivíduo que

diferente tanto da condição de cidadão quanto da de apenas um estrangeiro¹⁴⁹. Um cidadão pode demandar proteção de seu país de nacionalidade, mesmo que esteja em outro Estado (por meio de representações diplomáticas). O refugiado é aquele que, embora tenha um Estado de nacionalidade, não pode reivindicar essa proteção. Faz sentido, pois, a afirmação de que o refúgio representa uma tentativa de reinserção do indivíduo na trindade Estado-cidadão-território (HADDAD, 2008). Contudo, essa inserção não é integral, criando uma figura que se localiza (analiticamente) entre o cidadão e o estrangeiro: o refugiado.

¹⁴⁹ E que é, ainda, diferente de uma pessoa em situação de apatridia.

CAPÍTULO 4 INSEGURANÇA COMO CONSEQUÊNCIA E A COOPERAÇÃO INTERNACIONAL COMO RESPOSTA

4.1 Introdução – a condição de refugiado

No Capítulo 3, debatemos a estrutura que possibilitou a criação do refúgio e a partir da qual o instituto é aplicado no mundo atual. Embora um dos tópicos deste capítulo discuta instrumentos regionais referentes ao refúgio — e, nesse sentido, também explicita a configuração que formou o instituto e a partir da qual ele opera —, seu foco maior concerne às dinâmicas que acontecem após um indivíduo ter sua condição de refugiado reconhecida. Desse modo, lidamos com duas temáticas que organizam a análise apresentada por essa tese. O primeiro, a insegurança. Conforme sustentado no Capítulo 2, partimos da compreensão de que a migração tem sido tratada como um tema de segurança. Existem diversos setores aos quais a securitização da migração pode dizer respeito, e optamos por discutir a que ocorre dentro do setor denominado "societal" — uma vez que as preocupações com o risco à identidade nacional que os refugiados colocam representam o aspecto mais constante relacionado ao discurso de segurança no âmbito do refúgio. Os estudos sobre formação de identidades não compõem o escopo do trabalho: toma-se como ponto de partida a constatação de que a imigração foi securitizada em termos sociais e que o refugiado tem sido interpretado como uma ameaça à alegada homogeneidade cultural da população de seus Estados de acolhida. Assim como a ordem internacional, esse ato discursivo securitizador ligado ao refúgio interfere diretamente no tipo de resposta que é apresentada para os problemas relativos aos fluxos de refugiados e em como essa resposta é concretizada. Dessa forma, analisamos a cooperação internacional refletida no regime internacional para os refugiados, apresentando os fundamentos sobre os quais a cooperação referente ao refúgio é ancorada (acolhida e compartilhamento de responsabilidade) e como as soluções duradouras (repatriação, reassentamento e integração local) são providas para os refugiados. Em conformidade com o que foi argumentado nos Capítulos 1 e 2, toma-se como referência a ideia de Estado soberano propagada pelo Ocidente — que países de outros continentes, sobretudo do africano, tentam, sem sucesso, segundo o pensamento recorrente, alcançar.

4.2 Sobre identidades territorializadas

Como discutimos no Capítulo 1, o Estado consolidou-se como a entidade política por excelência, e é esse Estado que a sociedade internacional reconhece como soberano. A designação "Estado-nação" representa a suposição (ou a defesa) de que cada Estado corresponde a uma nação (um corpo identitário homogêneo) e, mesmo que o termo utilizado seja apenas "Estado", nota-se que paira um mito a respeito de uma identidade cultural compartilhada no interior dos países. Tal presunção foi bastante evidenciada no período entreguerras, em que foram feitos grandes deslocamentos populacionais no interior da Europa, objetivando uma congruência entre a nação, como comunidade cultural, e o Estado, como entidade político-territorial (BETTS, 2009a). Assim, a ideia de Estado-nação é fundada na compreensão de que o poder institucional reflete a "cultura nacional" (GELLNER, 1997).

Sayad (1998, p. 265-266) explica tal configuração, afirmando que "a única maneira que é dada hoje em dia a uma comunidade para que exista autenticamente, ou seja, de uma forma reconhecida que se imponha por si só, é que exista *nacionalmente* (i.e., sob uma forma territorial e estatal politicamente garantida)". Tal constatação também é declarada por Anderson (2008, p. 28), ao pontuar que "a realidade do mundo é muito simples: não se enxerga, nem remotamente, o 'fim da era do nacionalismo', que por tanto tempo foi profetizado. Na verdade, a condição nacional [*nation-ness*] é o valor de maior legitimidade universal na vida política dos nossos tempos". O escopo deste trabalho não abarca a discussão sobre a formação das identidades. Partimos 1) da constatação de que vivemos num mundo de Estados soberanos, que se fundam na existência de uma comunidade política imaginada, e 2) da verificação da securitização dos fluxos populacionais — forçados ou não — em termos de ameaça identitária (ou societal), visando, principalmente, a discutir os efeitos desse processo securitizador para a compreensão sobre o refúgio. É necessário, também, explicitar que a abordagem sobre a segurança identitária trata da percepção que a população dos países de acolhida tem sobre a sua própria identidade e como tais pessoas percebem a identidade dos imigrantes e dos refugiados presentes em "seu" território. Não se trata, portanto, de como as populações deslocadas interpretam suas próprias identidades nesse contexto de mobilidade.

Durante o processo de formação e consolidação dos Estados modernos, identidades e direitos foram sendo fundidos, de modo que nacionalidade e cidadania se tornaram, na prática, termos equivalentes (REIS, 2007). No que toca às aspirações dos cidadãos, tem-se duas alegações: 1) que existe um consenso cultural que permite a concordância a respeito de valores e interesses e 2) que há um processo democrático para que a vontade dos cidadãos

seja manifestada (CASTLES; HAAS; MILLER, 2014). Essas afirmações são dúbias — se não irreais, na maioria dos casos —, uma vez que a ideia de Estado-nação pouco corresponde à realidade dos 193 Estados que hoje compõem a Organização das Nações Unidas. Jackson-Preece (1998 apud HADDAD, 2008) afirma, nesse sentido, que, na prática, etnicidade e geografia raramente coincidem — sendo a etnicidade uma das características, pretensamente comum em sua totalidade, que compõem um Estado.

Tendo em vista que essas alegações — ainda que irreais para a maior parte dos países no mundo — fazem parte do mito do Estado, a definição de quem pertence ao povo é vital, já que a própria nação é uma "comunidade política imaginada" (ANDERSON, 2008, p. 32). Nesse contexto, a migração internacional pode questionar a base cultural de uma entidade estatal (ADAMSON, 2006). Como aponta Guild (2005), a representação da imigração como uma ameaça para a identidade de um país — portanto, sua representação como uma questão de segurança societal, conforme discutido no Capítulo 2 —, reflete a ideia de que a homogeneidade cultural é algo bom e que as pessoas com normas culturais diferentes ameaçam ou põem em risco o grupo dominante. Considerando, assim, que segurança societal se refere a identidades, as quais, na atualidade, são preponderantemente construídas sobre o pilar da nacionalidade, é possível observar que a discussão sobre esse setor da segurança é diretamente vinculada àquela travada no Capítulo 3, a respeito da ordem internacional de Estados soberanos. As fronteiras estatais não apenas designam como cada pessoa entra. Na verdade, a discussão sobre a possibilidade de ingresso no país concerne a quem *é* e quem *não é*: o nacional é aquele a quem foi reconhecido — pelo artigo 12 do Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos — o "direito de entrar em seu próprio país" (ONU, 1966).

A categoria "cidadania" não apenas remete a uma diferenciação jurídica entre o cidadão e o não nacional; ela diz respeito, também, a pertencimento e não pertencimento, à distinção entre o nacional e o estrangeiro. Nesse sentido, pode-se lembrar que a soberania é exercida não apenas sobre território, mas também sobre pessoas, uma vez que a linha divisória não se constitui apenas nas fronteiras geográficas dos Estados, mas também dentro do território de um país. Desse modo, embora a fronteira seja, frequentemente, identificada como o último bastião da soberania (ZAPATA-BARRERO, 2013), na verdade, o último bastião talvez seja o sentido construído de uma identidade nacional, a qual não é rompida simplesmente pelo ingresso de um imigrante no território de um determinado país. A afirmação de que os Estados representam as aspirações de seus cidadãos demonstra um mecanismo de perpetuação do Estado como entidade política proeminente no cenário

internacional, a partir de uma lógica de *"if a border exists, this is because there is a difference that needs to be marked"*¹⁵⁰ (ZAPATA-BARRERO, 2013, p. 6). Assim, a fronteira relaciona-se a poder, soberania, ordem e, também, estabilidade e identidade — sendo que, em relação à última, a divisão territorial é a principal fonte para a legitimidade de diferenças e similaridades (ZAPATA-BARRERO, 2013).

O aspecto simbólico das fronteiras é pontuado por Haddad:

*just as sovereignty has never been absolute, so state control over borders has long been compromised by the flow of individuals in and out of the state's territory, both legal and illegal. But states like to endow their borders with a sense of the magical. Borders are highly symbolic, demarcating the limits of political control and the boundaries between inside and outside, them and us [...]*¹⁵¹ (HADDAD, 2008, p. 195).

O Estado, assim, atribui e reflete identidades e, nessa dinâmica, refugiados e imigrantes representam o não pertencimento, a diferença no espaço de (pretensa) igualdade, "a presença no seio da ordem nacional [...] de indivíduos não-nacionais" (SAYAD, 1998, p. 266). A presença multicultural explícita no cotidiano é indicativa do fato de que a identidade cultural não é uma constante, mas uma variável (HUYSMANS, 2000). Bosworth (2008) explica que, frequentemente, é declarado que os imigrantes representam desafios existenciais e ontológicos para os cidadãos, pois suas expectativas e experiências históricas, pessoais e culturais desconhecidas geram a possibilidade de estruturas alternativas para "como ser" e o "que fazer" e, por conseguinte, desafiam a coesão social — colocando, assim, um risco à imaginação da comunidade.

Malkki (1992) explica que as ideias de nação e de cultura têm sido concebidas como algo que existe "no solo", carregando uma expectativa de enraizamento, de uma existência territorializada, estável. Esse sedentarismo vinculado à cultura e à nação, pois, reafirma a segmentação do mundo em unidades mutuamente exclusivas e territorializa as identidades. A autora utiliza a metáfora da "patologização do desenraizamento" para explicar como a figura do refugiado é interpretada na sociedade internacional: *"our sedentary assumptions about attachment to place lead us to define displacement not as a fact about sociopolitical context,*

¹⁵⁰ Tradução livre: "se uma fronteira existe, é porque existe uma diferença que precisa ser indicada".

¹⁵¹ Tradução livre: "assim como a soberania nunca foi absoluta, o controle estatal sobre as fronteiras tem sido, há bastante tempo, comprometido pelo fluxo de indivíduos para dentro e para fora do território do Estado, tanto de modo legal quanto ilegal. Mas os estados gostam de atribuir a suas fronteiras um sentido mágico. As fronteiras são altamente simbólicas, demarcando os limites do controle político e as fronteiras entre o dentro e o fora, entre eles e nós [...]".

but rather as an inner, pathological condition of the displaced"¹⁵² (MALKKI, 199, p. 33). Nesse sentido, uma visão "patologizada" sobre o deslocamento permite a construção da figura do refugiado como uma ameaça à segurança de uma sociedade que continua enraizada, ou seja, continua agindo de acordo com o instituído pela "ordem natural" das coisas. A fluidez do refugiado (HADDAD, 2008), pois, o torna securitizável, no sentido em que questiona a afirmação de que cada indivíduo pertence a um Estado, ameaçando, portanto, conceitos de Estado e identidade nacional.

4.3 O discurso em busca da segurança

Como explicado no Capítulo 2, a partir do fim da Guerra Fria, o tema da imigração foi inserido na agenda sobre segurança. A partir da compreensão de que distintas questões podem constituir temas de segurança, desde que elas representem uma ameaça existencial para um objeto referente (BUZAN, WÆVER, WILDE, 1998), é possível observar que vários aspectos concernentes ao refúgio têm sido tratados sob a ótica da segurança, que se inter-relaciona com os processos que ocorrem no âmbito mais amplo da securitização da migração¹⁵³, mas que também apresentam suas peculiaridades.

Huysmans (2000) afirma que, nos anos 1980, a migração passou a ser submetida a debates públicos sobre a proteção da ordem e a preservação da estabilidade doméstica, nos quais era representada como um desafio para o Estado de bem-estar e para a composição cultural da nação. Gibney (2002) afirma que, em 1987, se ratificou o Ato Único Europeu, que inaugurou o processo de abolição do controle fronteiriço entre os membros da Comunidade Europeia. Desde o início, pontua o autor, as discussões fundiram as questões de asilo e de imigração com as de crime organizado, migração irregular e terrorismo. Esse elo teria sido institucionalizado pelo Tratado de Amsterdã, que colocou o refúgio sob a seção de "Liberdade, segurança e justiça" (GIBNEY, 2002).

¹⁵² Tradução livre: "nossas suposições sedentaristas sobre o vínculo com um lugar leva-nos a definir o deslocamento não como um fato sobre o contexto sociopolítico, mas como uma condição interior, patológica da pessoa deslocada".

¹⁵³ Com fins analíticos, quando utilizamos a palavra "imigrantes", referimo-nos a todos os agentes que realizaram um deslocamento populacional transfronteiriço e que não se encaixam na definição de refugiado. Por outro lado, os termos migração e imigração (a menos que acompanhada de um termo qualificador) referem-se ao processo de cruzamento de fronteiras internacionais, independentemente da categoria que será utilizada para denominar a "pessoa deslocada" — inclui, portanto, o refugiado.

No que tange especificamente ao refúgio, após o término da Guerra Fria, houve uma crescente percepção de que os refugiados podiam representar não apenas um efeito da insegurança em seus locais de origem, mas eles mesmos poderiam ser causa de instabilidade — para os países de acolhida, para os países de origem, para as regiões em conflito e mesmo para a paz e a segurança internacionais (LOESCHER; MILNER, 2005)¹⁵⁴, podendo o refúgio, portanto, ser analisado em referência tanto a temas tradicionais de segurança, como àqueles abarcados a partir da ampliação da agenda da área¹⁵⁵.

No que diz respeito especificamente aos países de acolhida, os problemas tradicionais de segurança levantados relacionam-se à possível cobertura que os movimentos de refugiados às vezes dariam para atividades ilícitas, como prostituição, contrabando e comércio de armas pequenas, narcóticos e diamantes (LOESCHER; MILNER, 2008). Já no que concerne a questões mais amplas de segurança — para além dos Estados de acolhida, mas ainda em uma perspectiva tradicional —, existem as preocupações relativas à possibilidade de que os fluxos de refugiados desestabilizem os países vizinhos, por meio de incursões e guerrilhas que podem arrastar o Estado hospedeiro ao conflito existente — causando conflitos regionais mais amplos (DOWTY; LOESCHER, 1996). Além disso, o próprio oferecimento de abrigo pode convidar à retaliação militar, em resposta a ameaças reais ou percebidas de "comunidades combatentes" ou "combatentes armados", o que leva campos de refugiados a serem alvos militares (DOWTY; LOESCHER, 1996). Salehyan (2008) sustenta que os refugiados não são simplesmente os efeitos colaterais infelizes da guerra, mas servem como catalisadores para o conflito, inclusive conflitos interestatais, afirmação por ele testada por meio de análise quantitativa que corrobora sua hipótese. Esse autor afirma que, ao lado dos próprios refugiados, combatentes estrangeiros, armas e ideologias que contribuem para a violência podem fluir através das fronteiras. Ademais, alguns refugiados mobilizam-se em organizações insurgentes e frequentemente os campos servem como santuário para grupos militantes¹⁵⁶. Nessa mesma direção, as atividades terroristas em países do mundo ocidental industrializado,

¹⁵⁴ No contexto desse novo entendimento, no fim dos anos 1990, houve uma série de resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas que marcaram a atenção crescente para as questões de segurança decorrentes dos fluxos de refugiados (UNHCR, 2006b), como as resoluções: 688/1991 (Iraque); 733/1992 e 794/1992 (Somália); 841/1993 (Haiti); 929/1994 (Ruanda); 1199/1998 (Kosovo) — GOODWIN-GILL (1999).

¹⁵⁵ É interessante notar que, a partir dessa compreensão expandida, se pode sustentar que a questão da segurança, na verdade, é intrínseca ao refúgio. Conforme discutimos no Capítulo 3, o refugiado é aquele que saiu de seu país porque sua segurança estava sob grave ameaça — por um risco à sua vida, à sua liberdade ou à sua integridade física. Essa análise sobre o refúgio pode ocorrer no âmbito do que se denomina "segurança humana"¹⁵⁵ (EDWARDS; FERSTMAN, 2010a), uma área de estudos sobre segurança que tem tido grande atenção desde que a agenda sobre segurança foi ampliada para além das questões militares (PARIS, 2007).

¹⁵⁶ Para uma análise mais detalhada sobre as ameaças tradicionais vinculadas aos campos de refugiados, vide Jacobsen (2000).

sobretudo os ataques em 2001 nos Estados Unidos¹⁵⁷, em 2015 na França¹⁵⁸ e em 2016 na Alemanha¹⁵⁹, ressaltaram a perspectiva mais tradicional de segurança nacional, por meio de alegações concernentes à possibilidade de que terroristas abusassem do sistema de asilo¹⁶⁰.

O desafio de segurança que refugiados e solicitantes de refúgio podem representar em relação a atividades criminosas e terroristas é menos complexo e menos controverso (VAN SELM, 2003b) que aquele derivado da sua simples presença no território de acolhida. O terrorismo — assim como as preocupações sobre a transformação de um conflito interno em regional e sobre atividades ilícitas transfronteiriças — é apenas uma forma pela qual a migração forçada foi securitizada, tendo um movimento nesse sentido começado no início dos anos 1990, na forma de reivindicações de insegurança societal ou identitária (HAMMERSTAD, 2011)¹⁶¹. Nesse sentido, Loescher e Milner (2008) destacam que há situações em que a presença de refugiados exacerba tensões previamente existentes, muda o equilíbrio de poder entre as comunidades ou causa queixas entre as populações locais, particularmente quando gera competição por recursos, empregos e serviços sociais. Loescher (1992) também pontua que a pressão nos serviços públicos e na infraestrutura física e as tensões raciais e religiosas podem resultar em relevantes preocupações securitárias no país de acolhida. Weiner (1992-1993) aponta as situações em que se considera que os refugiados ameaçam a estabilidade política ou os valores sociais principais. Jacobsen (1996) explica que, para além da visão tradicional de segurança (a capacidade do governo de se defender militarmente de agressão externa), os influxos de refugiados ameaçam outras duas dimensões de segurança do país de acolhida: a capacidade do governo de se proteger de ameaças internas que emergem da desordem e dos conflitos domésticos, bem como o equilíbrio entre a população do Estado e suas dotações em termos de recursos.

Admite-se, pois, a importância das preocupações clássicas de segurança que a acolhida de refugiados levanta — sobretudo no contexto atual, em que se discutem os aspectos da

¹⁵⁷ Ataques que alvejaram as Torres Gêmeas e o Pentágono em 11 de setembro de 2001 (KLEINFELD, 2001).

¹⁵⁸ Ataques coordenados que ocorreram em diferentes locais da cidade de Paris em 13 de novembro de 2015 (MATOS, 2015).

¹⁵⁹ Quando um motorista em um caminhão atropelou pessoas que visitavam um Mercado de Natal em Berlim, em 19 de dezembro de 2016 (DIGITAIS..., 2016).

¹⁶⁰ No momento atual, em decorrência desses acontecimentos, essa vinculação entre refúgio e terrorismo tem sido apresentada de modo recorrente nos discursos políticos e na mídia. É exemplificador da relevância desse debate na atualidade, o fato de que, hoje, grande parte dos europeus associa refugiados a terrorismo, conforme pesquisa publicada em julho de 2016 (GRANDE..., 2016).

¹⁶¹ Segundo Huysmans (2007), o conceito de "segurança societal" é relacionado às experiências europeias de segurança, especialmente à intensificação da politização da migração sob uma perspectiva de segurança e à reação negativa do processo de integração europeia em alguns países após o Tratado de Maastricht.

chamada "luta contra o terrorismo"¹⁶². Contudo, por observar que o processo de securitização da migração forçada se iniciou em referência às políticas de identidade — dentro do escopo da chamada segurança societal — e que essa questão, ao longo dos anos, tem se mantido como tema de preocupação dos países¹⁶³, é que neste trabalho optamos pela análise desse setor da segurança. Esse debate vem sendo tratado por diversos autores, os quais, embora utilizem conceitos diferentes para estruturar suas análises (como autodeterminação, nacionalismo ou etnicidade), em última instância discutem identidade, um conceito que foi securitizado e que pode, como tal, ser analisado no âmbito do setor societal da segurança.

Partimos, conforme debatido no Capítulo 2, da compreensão de que *segurança* se refere a uma questão apresentada como ameaça existencial para um determinado objeto referente — que, tradicionalmente, é o Estado (BUZAN, WÆVER, WILDE, 1998), mas que pode ser, por exemplo, a identidade cultural e étnica do país —, implicando que todos os meios necessários podem ser utilizados para combatê-la (WÆVER, 2007). Assim, a securitização é definida como "processo político e intelectual de identificação de um objeto como ameaça, concluindo, assim, que o assunto deve passar a constar no domínio (e na agenda) da segurança" (BRANCANTE; REIS, 2009, p. 77), sendo, portanto, um ato discursivo — *speech act* (WÆVER, 2007). A securitização da imigração expõe exatamente a segurança como uma ação vinculada ao discurso, uma vez que a representação da migração como fonte de insegurança não foi uma constante na história, nem acontece em todos os Estados e todas as sociedades (WATSON, 2009). Isso, por sua vez, leva à compreensão de que a medida em que uma mudança nos fluxos migratórios será interpretada como ameaçadora é parcialmente dependente de como a migração tem sido situada nos mitos e símbolos históricos de uma determinada sociedade (WATSON, 2009). Em relação a essas distinções sobre o que a segurança significa — e, apontando, portanto, para sua condição de discurso construído — Weiner (1992-1993) explica que

"security" is a social construct with different meanings in different societies. An ethnically homogeneous society, for example, may place a higher value on preserving its ethnic character than does a heterogeneous society and

¹⁶² Lembra-se que 2016 marca o 10º aniversário da Estratégia Global das Nações Unidas Contra o Terrorismo. Em julho de 2016, foi adotada a Resolução A/70/L.50, a qual enfatiza a importância dos esforços contra-terrorismo de todos os organismos das Nações Unidas, encorajando a colaboração desses com a Força Tarefa de Implementação do Contra-terrorismo e a demanda de que os Estados-membros incluam o Estado Islâmico e a Al-Qaida em suas estratégias anti-terrorismo nacionais regionais (UN GENERAL ASSEMBLY, 2016).

¹⁶³ Podemos fazer referência aqui ao caso alemão. Em 2015, esse foi o país que mais recebeu novas solicitações de refúgio, 441.900 (UNHCR, 2016). O grande influxo para a Alemanha, por sua vez, reacendeu o debate sobre identidade no país, reavivando grupos vinculados à extrema direita, levantando o questionamento sobre a ameaça que os estrangeiros colocariam aos valores culturais e sociais alemães e polarizando o debate sobre refugiados (KARNITSCHNIG, 2015).

may, therefore, regard a population influx as a threat to its security. Providing a haven for those who share one's values (political freedom, for example) is important in some countries, but not in others; in some countries, therefore, an influx of "freedom fighters" may not be regarded as a threat to security. Moreover, even in a given country, what is highly valued may not be shared by elites and counter-elites. The influx of migrants regarded as radicals may be feared by a monarch, but welcomed by the opposition. One ethnic group may welcome migrants, while another is vehemently opposed to them. The business community may be more willing than the general public to import migrant workers¹⁶⁴ (WEINER, 1992-1993, p. 103).

O instituto do refúgio, como visto no Capítulo 3, embora tenha sido formulado e seja aplicado em meio a um movimento que ora reflete uma ordem internacional pluralista, ora uma solidarista, apresenta dinâmicas que têm atuado de modo a reforçar um arranjo comunitarista da sociedade internacional, em que a soberania implica não intervenção externa. Essa ordem pluralista atribuiu cada pessoa a um território soberano, de modo que o refúgio representa uma tentativa de reestabelecimento da relação Estado-cidadão-território, a qual, uma vez rompida, se tenta recriar, por meio da figura do refugiado. Essa figura distingue-se do "imigrante" na medida em que decorre de um instituto jurídico e político, marcado pela mencionada tensão entre interpretações distintas sobre a soberania. Ao mesmo tempo, o refugiado compartilha uma característica comum como o "imigrante": ambos são manifestações da diferença, são os não nacionais presentes no seio da ordem nacional (SAYAD, 1998).

Embora a lógica do instituto do refúgio seja de tentativa de reinserção do indivíduo na relação Estado-cidadão-território, vimos que essa inserção não é completa, de modo que se cria uma figura intermediária entre o imigrante e o nacional, o refugiado. No que concerne à identidade percebida do refugiado, e sobre a qual a noção de insegurança identitária é construída, observa-se que ela tem por referência o imigrante, embora ressalvada pelo caráter forçado de seu deslocamento. Nesse sentido, é pertinente a afirmação de Watson de que

¹⁶⁴ Tradução livre: "Segurança é um construto social com diferentes significados em diferentes sociedades. Uma sociedade etnicamente homogênea, por exemplo, atribui maior valor à preservação de seu caráter étnico do que faz uma sociedade heterogênea, e pode, por isso, considerar um fluxo populacional uma ameaça para sua segurança. Prover proteção para aqueles que compartilham seus valores (liberdade política, por exemplo) é importante em alguns países, mas não em outros; em alguns países, assim, um influxo de "defensores da liberdade" pode não ser visto como uma ameaça à segurança. Ademais, mesmo em um único país, o que é altamente bem avaliado pode não ser compartilhado pelas elites e contraelites. O influxo de migrantes considerados radicais pode ser temido por um monarca, mas bem recebido pela oposição. Um grupo étnico pode acolher os migrantes, enquanto outro se opõe veementemente a eles. A comunidade empresarial pode estar mais disposta a importar trabalhadores migrantes que o público em geral".

*it is not the citizen identity construct against which the refugee is measured to determine their "refugeeness". The refugee was constructed based on existing forms of human movement recognizable to the state and the primary behavioral expectations of refugees were formed in contrast to other types of migrants. The refugee identity is based on and reinforces certain expectations regarding the behavior of individuals claiming to be refugees, as distinct from other types of foreign nationals that seek entry to a state*¹⁶⁵ (WATSON, 2009, p. 38).

Hatton (2013) sustenta que os fatores que determinam a integração dos refugiados nos países de acolhida são similares àqueles relativos aos imigrantes de modo geral, podendo, portanto, as mesmas ferramentas de análises ser utilizadas para estudar questões vinculadas a ambos os grupos. Nesse sentido, é possível afirmar que o refugiado sente os efeitos da securitização da migração, uma vez que é principalmente sobre essa percepção da diferença entre o nacional e o não nacional que se estruturam as considerações identitárias refletidas na ideia de "segurança societal". Na literatura sobre refúgio, é possível encontrar abordagens que se opõem à caracterização do refúgio como uma questão imigratória, objetivando, primordialmente, manter o foco do refúgio nos direitos humanos; todavia, essa oposição é mais tática que analítica (SHACKNOVE, 1993), de modo que, por entendermos que a indiferenciação entre refugiados e imigrantes compõe uma das facetas da aplicação de uma perspectiva de "segurança societal" para os refugiados¹⁶⁶, é que discutimos algumas dessas questões em conjunto — demonstrando as distinções quando necessárias para a análise.

No contexto da campanha do Brexit, cerca de 75% daqueles que votariam pela saída da Grã-Bretanha da União Europeia citaram a imigração como uma das questões mais importantes do referendo (HALL, 2016). Mais de 80% daqueles que afirmaram apoiar a desvinculação, declararam que a imigração é ruim para o país (IPSOS MORI, 2016). Sob o slogan de "*We must break free of the EU and take back the control of our borders*"¹⁶⁷, a campanha "*Vote Leave*" utilizou uma foto de milhares de refugiados cruzando a fronteira entre a Croácia e a Eslovênia, demonstrando que "*it didn't matter that many of those pictured*

¹⁶⁵ Tradução livre: "o refugiado não é comparado com o construto identitário do cidadão para que se determine sua condição. O refugiado foi construído com base nas formas existentes de movimentos humanos reconhecíveis ao Estado, e as expectativas comportamentais dos refugiados foram formadas em contraste com outros tipos de migrantes. A identidade do refugiado é baseada e reforça certas expectativas em relação ao comportamento de indivíduos que reivindicam ser refugiados, que seriam distintas daquelas de outros tipos de estrangeiros que buscam entrar em um Estado".

¹⁶⁶ Inserida marginalmente nesse debate, Feller (2006) nota que essa "confusão" entre refugiados e imigrantes, de forma ampla, tem possibilitado a restrição da proteção devida pelos países aos refugiados.

¹⁶⁷ Tradução livre: "temos que nos libertar da União Europeia e retomar o controle de nossas fronteiras".

*were likely refugees fleeing war and violence in the Middle East*¹⁶⁸; o debate dizia respeito ao controle de fronteiras e à quebra de compromissos decorrentes da vinculação à União Europeia. Na verdade, esse cartaz foi condenado por adeptos dos dois lados da campanha — mas revela a temática do refúgio como o "*proxy issue*"; *implied, but not addressed, for fear of detrimental impact in the polls*"¹⁶⁹ (CHARTER, 2016), em um contexto de forte embate a respeito das consequências da imigração para o país. Além de terem as discussões durante a campanha girado em torno da pressão nos serviços públicos¹⁷⁰ colocada por imigrantes e da identidade nacional¹⁷¹ — questões que também dizem respeito aos refugiados —, a postura reticente do governo inglês sobre a acolhida de refugiados sírios (UK..., 2016), mesmo frente a determinações da União Europeia (HOLEHOUSE, 2016), completa o contexto que demonstra que a campanha para o Brexit foi, também, sobre refúgio. O Brexit, assim, abarcou um debate sobre imigração (em seu sentido amplo) e soberania, sobre identidade e bem-estar social, sobre um retorno ao mundo dos nacionalismos e das fronteiras (BETTS, 2016) estritas; questões que, sobretudo dado o resultado do referendo, refletem um mundo pluralista.

O caso inglês serve, pois, como gatilho para nossa discussão sobre como a imigração pode ser interpretada como uma ameaça existencial para a identidade nacional. Nesse contexto, são identificadas duas questões que colocam uma ameaça para a Grã-Bretanha e sobre as quais giram, de modo geral, os debates sobre a insegurança societal decorrente da imigração: o impacto econômico e a diferença cultural.

No que concerne ao efeito econômico decorrente da presença de imigrantes e refugiados em um país de acolhida, nota-se ser recorrente a afirmação sobre consequentes diminuição dos postos de trabalho para os nacionais, depreciação dos salários e pressão no sistema de bem-estar social do Estado (TALLMEISTER, 2013). No caso do referendo popular sobre o Brexit, uma das alegações que promoveu a campanha pela saída da Grã-Bretanha da União Europeia era a de que os trabalhadores "*have suffered the most from the mass immigration this Government started and which has led to job losses and wage cuts*"¹⁷²

¹⁶⁸ Tradução livre: "não importava que muitos daqueles fotografados eram, provavelmente, refugiados fugindo da guerra e da violência no Oriente Médio".

¹⁶⁹ Tradução livre: "uma questão correlata; implícita, mas não abordada devido ao medo de um impacto prejudicial nas urnas".

¹⁷⁰ Nesse sentido, embora os dados indiquem que a imigração tem fomentado a economia da Grã-Bretanha, é possível afirmar que grande parte dos apoiadores da saída não foi persuadida pela evidência, pensaram que esse fomento lhes beneficiou ou que as desvantagens superam as vantagens (TAUB, 2016).

¹⁷¹ Sobre a afirmação de uma identidade britânica e seu papel no Brexit, vide Beach (2016). Outro ponto sobre homogeneidade cultural que desponta em meio aos debates sobre a saída foi o aumento de ataques racistas e xenófobos após a vitória do "*Vote Leave*" (BREXIT..., 2016).

¹⁷² Tradução livre: "são aqueles que mais têm sofrido com a imigração em massa que esse governo começou e que tem levado a perda de postos de trabalho e a cortes salariais".

(HALL, 2016). A mesma preocupação em relação à pressão sobre a remuneração dos trabalhadores e à taxa de desemprego aparece no debate sobre imigração e refúgio na Alemanha (GREIVE; KAISER, 2015) e na Áustria (FLÜCHTLINGE..., 2016a), respectivamente. Para além das questões relacionadas aos imigrantes de forma geral, pode-se verificar, ainda, o argumento de que os refugiados, já em sua chegada, apresentam demandas para o governo de acolhida (KING, 2001) — em termos de acomodação e serviços públicos.

Embora seja senso comum a afirmação de que imigrantes e refugiados têm um impacto negativo na economia dos países de acolhida, há diversos estudos mostrando que a imigração não tem, necessariamente, esse efeito e pode, ao contrário, promover a economia do país. Islam (2007), por exemplo, em um estudo de caso sobre o Canadá, conclui que a imigração não gera desemprego. De fato, no longo prazo, há um efeito positivo da imigração na taxa de emprego e no aumento dos valores salariais dos canadenses, contrapondo a declaração da existência de consequências adversas da imigração para o mercado de trabalho do país. Somerville e Sumption (2009) — focando apenas em imigrantes que foram para a Grã-Bretanha para trabalhar e estão empregados em áreas de baixa remuneração — fazem uma retrospectiva das pesquisas já realizadas a respeito do impacto da imigração no mercado de trabalho britânico, as quais concluem não haver efeito estatisticamente significativo desta no emprego e nos salários dos nacionais.

No contexto do Brexit, a *London School of Economics and Political Science* (LSE) conduziu um estudo (WADSWORTH et al., 2016) sobre a mesma questão, o qual, também, concluiu não existirem consequências negativas significativas da imigração de nacionais da União Europeia para a Grã-Bretanha no que diz respeito a taxa de desemprego, salários, desigualdade, serviços públicos (como saúde e educação) ou criminalidade¹⁷³. Ao contrário, essas pessoas, ao pagarem mais impostos do que extraem do uso dos serviços públicos e do sistema de bem-estar — o que mantém a conclusão de um estudo realizado em 2002 pelo *Home Office* britânico (GOTT; JOHNSTON, 2002) —, contribuem para reduzir o déficit orçamentário. É, também, pertinentemente apontado pelo estudo que a questão dos refugiados sírios, o grande tema de imigração na Europa na atualidade, não tem relação com o pertencimento da Grã-Bretanha à União Europeia, já que esse país não é signatário do Acordo Schengen, que permite a livre circulação de pessoas no continente europeu. Ainda assim,

¹⁷³ Os estudos frequentemente apontam que, imediatamente após a chegada, é alta a taxa de desemprego entre os refugiados. Contudo, essa situação geralmente é temporária, de modo que esse efeito se dissipa no médio e longo prazos. Stevenson (2005) menciona as habilidades empreendedoras dos refugiados, que os levam a criar novas oportunidades de negócios e emprego.

lembramos que a imagem de milhares de refugiados atravessando fronteiras foi utilizada como símbolo de campanha.

Em 2012, um relatório do Banco Mundial, especificamente sobre refugiados, concluiu que, de forma geral, a presença dessas pessoas pode diminuir o valor dos salários da população local caso o papel desempenhado por esses grupos no mercado de trabalho seja intercambiável com aquele dos nacionais (THE WORLD BANK, 2012) — raramente o caso em países industrializados. Se, ao contrário, a população deslocada complementa a local em termos de produção, sua presença pode gerar aumento salarial (THE WORLD BANK, 2012). O Fundo Monetário Internacional (FMI) também realizou um estudo sobre os desafios econômicos da chegada em massa de refugiados na Europa, concluindo que, no curto prazo, os gastos públicos adicionais geram um aumento da demanda doméstica e do PIB, embora o PIB per capita diminua no primeiro momento em decorrência das restrições de acesso ao mercado de trabalho em alguns países e ao tipo de trabalho que desenvolvem (AIYAR et al., 2016). No longo prazo, o impacto depende da velocidade de integração dos refugiados no mercado de trabalho (AIYAR et al., 2016). Na mesma linha da análise do Banco Mundial, o estudo do FMI conclui que efeitos adversos do influxo de refugiados nos empregos e nos salários são limitados e temporários, como consequência, provavelmente, da baixa possibilidade de substituição (*substitutability*) entre imigrantes e trabalhadores nativos e do aumento dos investimentos em resposta a uma maior força de trabalho.

Conclui-se, desse modo, que há um descompasso entre o que é alegado sobre os efeitos econômicos da chegada de imigrantes e refugiados em um determinado país (que seriam negativos, prejudicando, assim, salários e oportunidades de emprego da população local) e o que, de fato, os estudos empíricos têm concluído sobre essa presença (que ela não tem efeito estatístico significativo nessas áreas ou que, ao contrário, geram resultados positivos para o cenário econômico do país, como um todo, e para os salários dos trabalhadores nacionais). Isso acontece em um contexto em que o refúgio, principalmente na União Europeia, tem sido politizado pela afirmação de que o instituto serve como uma rota alternativa para a imigração econômica (DEN BOER, 1995 apud HUYSMANS, 2000).

Em decorrência dessa conclusão, é possível afirmar que o debate público envolvendo a imigração geralmente é mal informado e não corresponde à real medida em que os imigrantes contribuem de forma positiva para a economia, focando em uma suposta dependência do sistema de bem-estar do país (STEVENSON, 2005). Igualmente, no que se refere à imigração,

"*feelings trump facts*"¹⁷⁴ (TAUB, 2016). Todavia, entendemos que todo esse contexto sugere algo além de uma *misinterpretation* da realidade, referente exatamente aos efeitos sociais e culturais da presença desses indivíduos em um determinado país (aspecto que não é captado pelos estudos que visam a analisar as questões econômicas), efeitos os quais, considerando a longa presença das discussões sobre segurança identitária relacionada à imigração, talvez sejam os elementos mais importantes a determinar as atitudes públicas em relação a imigrantes e refugiados (SOMERVILLE; SUMPTION, 2009). Não se pode ignorar que, como argumentamos no Capítulo 2, a chamada "segurança social" — que abarca os aspectos econômicos dos indivíduos, entre os quais sua plena inserção no sistema de bem-estar social (plena no sentido de que a pessoa não apenas extrai os benefícios desses serviços, mas também contribui financeiramente para a sua existência) — também pode ser interpretada como um componente da "segurança societal". Por conseguinte, para além de mascarar as preocupações identitárias, na verdade, as compreensões sobre "segurança social" as compõem, o que justificaria a permanência das infundadas alegações sobre os efeitos econômicos negativos de refugiados e imigrantes, as quais pairam como mito — assim como o mito sobre o qual se sustenta a ideia de Estado-nação.

Na verdade, observa-se que toda essa discussão diz respeito ao ambiente de recepção a migrantes nos países industrializados. Os estudos mencionados foram realizados nesses países (Canadá, na Grã-Bretanha, na Alemanha, na Áustria, na Suécia); a conclusão de que existe um entendimento equivocado sobre os efeitos negativos da presença de refugiados e imigrantes para a economia refere-se a nesses países. Assim, a proposta que fazemos, de que se busquem explicações para essas falsas alegações econômicas em referência à segurança societal e ao tema da identidade, também concerne aos chamados países ricos. De fato, um dos temas mais recorrentes em relação à imigração na Europa Ocidental é seu impacto na cultura e na identidade nacionais (GUILD, 2005). No contexto desses países, é possível buscar na "segurança societal" as bases para essa discussão mal informada sobre a migração, uma vez que suas políticas frequentemente dão suporte a expressões de chauvinismo vinculado ao bem-estar social e de homogeneidade cultural como fatores de estabilização; nesse contexto, tem havido políticas que facilitam a criação de uma imagem da migração como um desafio que desestabiliza e é perigoso para as nações ocidentais industrializadas (HUYSMANS, 2000). Explicitamos, pois, a diferença em relação a diversos países em que há presença massiva de solicitantes de refúgio, porém nos quais o Estado não foi formado com

¹⁷⁴ Tradução: "sentimentos superam fatos".

base no mito da homogeneidade cultural, principalmente nos países africanos. Apesar do escopo limitado, ressaltamos a importância de se realizar essa análise, porque, nesses países, o discurso sobre segurança identitária tem ressoado de modo significativo e se mantido constante. Retoma-se, desse modo, o que discutimos no Capítulo 2, a respeito do poder desigual dos atores no âmbito internacional. Embora esses países não sejam aqueles que mais recebem refugiados, devido à sua posição hegemônica no âmbito internacional, eles conseguem alçar os temas que são de seu interesse à agenda internacional. Entre 2015 e 2016, a mídia e os políticos focaram intensivamente no número significativamente crescente de solicitantes de refúgio e imigrantes nos países da Europa Ocidental (TÜRK; GARLICK, 2016) e, dessa forma, propagou-se a discussão sobre a "insegurança societal" causada por imigrantes e refugiados¹⁷⁵.

Assim, nossa análise sugere que a ênfase em pretensos efeitos econômicos nocivos, na verdade, parece uma alegação vinculada às preocupações identitárias. Corrobora nosso entendimento, a argumentação de Huysmans (2000), segundo a qual, para a ideia de pertencimento, também é crucial, no Estado de bem-estar social, o acesso a direitos econômicos e sociais. Na mesma direção, Flahive (2007), em seu estudo sobre a Austrália, observou um processo social e político que vinculou a chegada irregular de solicitantes de refúgio no país ao rótulo de "refugiados econômicos", os quais ofendiam o senso de *fair play* da nação — que chegam ao território de modo irregular e, tomando o lugar de outros, que haviam manifestado, de longe, sua intenção de solicitar refúgio, ameaçam, assim, a comunidade imaginada da Austrália como democrática e cumpridora da lei. Isso significa que as afirmações referentes a um alegado impacto negativo de imigrantes na economia do país decorrem, na verdade, de uma noção securitizada da imigração no que concerne à identidade da população nacional, a qual é composta, também, por padrões econômicos e sociais imaginados aos quais os imigrantes não corresponderiam.

¹⁷⁵ Não se objetiva, com essa colocação, sustentar que a imigração não tem sido securitizada no mundo "em desenvolvimento", ou que imigrantes e refugiados, ao contrário do que acontece nos países desenvolvidos, de fato, geram impactos ruins para a economia dos seus países de acolhida. Em relação à securitização em países em desenvolvimento se pode afirmar que quando Estados "fracos" ou que não funcionam são confrontados com fluxos massivos de refugiados ou quando o poder estatal se posiciona ao lado dos imigrantes em detrimento de pessoas que formam uma subnacionalidade distinta na área receptora, a securitização societal da migração pode ser um resultado (SUHRKE, 2003). No que concerne aos efeitos econômicos, devido às dinâmicas desses países — que, de fato, recebem fluxos em massa de refugiados e que, de fato, possuem sistemas de serviços públicos deficitários — as tensões decorrentes do refúgio são distintas, podendo haver mais efeitos negativos para determinados segmentos da população. Sobre o impacto dos refugiados sírios no mercado de trabalho turco, vide Del Carpio e Wagner (2015). A respeito da presença de refugiados no Líbano, ver Shellito (2016). Sobre os efeitos dos refugiados na Tanzânia, vide Whitaker (2002).

Essa apresentação dos imigrantes como um "peso" para os serviços sociais e para a economia é produzida e reproduzida por meio do discurso (TALLMEISTER, 2013). Nesse sentido, é importante destacar como as palavras utilizadas constroem uma narrativa securitária a respeito da migração. Castles (2003) aponta o uso da expressão "crise migratória", que revela uma manipulação sobre os receios da população sobre a globalização e sustenta a criação de partidos e movimentos de direita. Faist (1994) aponta que à desqualificação da migração é dada maior significância societal por meio do emprego de metáforas como "inundação" de solicitantes de refúgio, o que retrata essas pessoas como uma ameaça séria à sobrevivência do sistema socioeconômico do país. Ao mesmo tempo, o discurso sobre as "massas", além de exagerar, despersonaliza (GOODWIN-GILL, 1999).

É importante notar, nesse contexto, que a opinião pública tem sustentado essa afirmação falaciosa sobre os impactos econômicos do refúgio e da imigração (SOMERVILLE; SUMPTION, 2009), reforçando uma visão de refugiados e imigrantes como aproveitadores que exploram o sistema de bem-estar do país (HUYSMANS, 2006). O sistema nacional não é capaz de resistir a essa "exploração", o que pode criar um embate no âmbito interno do país a respeito da interpretação sobre os benefícios/malefícios de se receber essas pessoas. Sobre esse processo de construção e propagação da opinião pública, é possível citar a cobertura midiática do envolvimento de imigrantes em motins em guetos urbanos, a qual é, frequentemente, seguida da interpretação desses eventos como manifestações de incivilidade e da caracterização dessas pessoas como membros de um "grupo perigoso" — que levam à reafirmação de uma ameaça cultural (HUYSMANS, 2000). Watson (2009), na mesma direção, observa que a mídia desempenha um papel fundamental para a reprodução da sociedade e para a manutenção dos discursos dominantes, conseqüentemente tendo papel crucial para a securitização: constrói as ideias do "eu" e do "outro", informa sobre o que é o conflito e o que pode ser feito para interrompê-lo¹⁷⁶. Tal relevância torna-se evidente ao se analisar, por exemplo, a cobertura da mídia sobre casos de assédio e violência sexuais na Europa envolvendo refugiados e solicitantes de refúgio que sucedeu uma série de atentados (incluindo estupro) a mulheres no réveillon entre 2015 e 2016 em Colônia na Alemanha (SÉRIE..., 2016). Lembramos, nesse sentido, que o Estado não é um ator monolítico, existindo forças em disputa em seu interior, que podem, inclusive, gerar políticas contraditórias em relação a

¹⁷⁶ Nesse sentido, vide: KERN, 2015; SCHMOLL, 2016; SYKES, 2016.

imigrantes e refugiados ou que podem ser responsáveis por mudanças drásticas dessas políticas¹⁷⁷.

Essa construção discursiva de que imigrantes e refugiados representam uma ameaça para a identidade nacional tem sido discutida por diversos autores. Huysmans (2000) explica que a migração é definida como um problema de segurança por meio da mobilização de instituições e expectativas — o que vai ao encontro da abordagem de Buzan, Wæver e Wilde (1998) a respeito do caráter discursivo da securitização de um tema. O desenvolvimento dos discursos de segurança na área da migração geralmente é apresentado como uma resposta política inevitável para os desafios à ordem pública e à estabilidade doméstica derivados do aumento do número de imigrantes e solicitantes de refúgio; sendo, portanto, a securitização (no setor societal) uma forma de mediar o pertencimento, transformando a integração e os critérios de pertencimento por meio da identificação de ameaças existenciais (HUYSMANS, 2000). Huymans (2000) evidencia um aspecto importante a respeito do mito da homogeneidade cultural do Estado-nação, ao tratar o pertencimento sempre vinculado à política — o autor utiliza a expressão "*politics of belonging*"¹⁷⁸, por meio da qual demonstra que o pertencimento não é um dado, uma situação objetiva, mas uma construção derivada de uma ação política. Dessa forma, o autor explicita que a migração e as categorias relacionadas, como "estrangeiro" e "solicitante de refúgio", compõem um signo politicamente forte na Europa contemporânea, o qual tem a capacidade (que tem sido concretizada em alguns países) de conectar a lógica da segurança interna às grandes questões políticas da identidade cultural e racial, aos desafios para o Estado de bem-estar social e à legitimidade da ordem política atual.

Por meio da categoria "segurança societal", pode-se, pois, apreender como a migração é identificada como um dos fatores que mais enfraquecem a tradição nacional e a homogeneidade societal (HUYSMANS, 2000), fatores sobre os quais se sustentam o Estado, e, portanto, representa um perigo para a persistência da comunidade ou de um ideal de civilização¹⁷⁹. Logo, essa interpretação leva ao estabelecimento de medidas impeditivas do acesso dos imigrantes ao território dos países. Essas, por sua vez, constroem uma visão particular sobre a identidade nacional, que se baseia na exclusão daqueles que "não merecem" estar no território (BOSWORTH, 2008). Nessa perspectiva, observamos que as políticas de

¹⁷⁷ Essa questão será abordada no Capítulo 5, ao se analisar as políticas para os refugiados no mundo contemporâneo.

¹⁷⁸ Que pode ser traduzida como a política do pertencimento.

¹⁷⁹ O que é demonstrado pelo, já citado, trabalho de Huntington (1997) e que foi evidenciado por Flahive (2007), em relação a como se desenvolvem as políticas australianas para solicitantes de refúgio.

restrição de acesso ao território — que a concepção pluralista da ordem internacional imbricada no instituto do refúgio possibilita, conforme discutimos no Capítulo 3 — concerne não apenas ao movimento físico de pessoas, mas a uma preocupação maior com o "deslocamento cultural" de pessoas e produtos culturais (MALKKI, 1992). Em análise similar, Watson (2009) pontua que a migração humanitária tem sido construída como uma ameaça para os Estados de chegada, e tal visão tem tornado a aplicação de mais políticas restritivas algo aceitável e necessário. Em consonância com nossa menção anterior a respeito dos diversos atores que compõem e influem, no interior dos Estados, na formulação e na aplicação de suas políticas, Huysmans (2000) afirma que existe uma tentativa de se reduzir a securitização da migração a um grupo pequeno de agentes, como partidos europeus de extrema direita. De fato, frequentemente, verifica-se a utilização desse símbolo como alavanca para esses políticos extremistas^{180,181}, no entanto, esse processo envolve uma multiplicidade de atores, como governos nacionais, redes transnacionais policiais e a mídia.

A análise de Suhrke (2003) mostra-nos que a migração é um dos diversos fatores exógenos e endógenos que afetam e transformam as identidades sociais — particularmente no contexto de globalização. Nesse contexto, a natureza visível dos recém-chegados os torna bodes expiatórios para o ressentimento vinculado a fontes mais invisíveis de mudança e de inseguranças percebidas. Enquanto Huysmans (2000) e Watson (2009) sustentam que a insegurança societal gera a aplicação de medidas restritivas, Suhrke (2003) afirma que as medidas de restrição de acesso ao território refletem a *possibilidade* de que, chegando em grande número, os refugiados constituam uma ameaça à segurança societal; logo, os Estados buscam restringir a chegada por meio das barreiras para a entrada. Conforme a autora, isso explica por que as questões referentes aos refugiados são consideradas de alto nível (*high profile*) e o porquê de sua securitização por Estados e outros atores (como grupos de direita). Contudo, ao estabelecer como fator que leva à restrição a *possibilidade* de uma ameaça securitária, caso a imigração em massa se realize, identificamos que a autora comete um equívoco analítico, ao afirmar que

¹⁸⁰ Feller (2006, p. 515) explica que políticos irresponsáveis constroem uma retórica derivada do (e que alimenta o) receio daqueles que creem que os estrangeiros vão tomar os empregos, que podem ser terroristas ou criminosos, que podem desequilibrar a composição étnica ou que podem apenas ficar por muito tempo. Essa questão é transformada, assim, em plataforma política porque já se observou que "[...] *xenophobia sells; xenophobia wins elections; xenophobia is emotive and distracts attention from domestic issues of real importance*".

¹⁸¹ Türk e Garlick (2016) afirmam que o mais importante desafio para o instituto do refúgio emerge de políticas populistas e do debate público, frequentemente mal informado, alimentados por uma mídia irresponsável.

[...] *given the considerable ability and willingness of most industrialized states to control the intake of peoples, migration and refugee movements hardly constitute a threat to their 'societal security' in these states. This reality likewise reduces the relevance of 'societal security' as a concept for analysing the impact of refugees and migration into 'first world' states, though it may be useful elsewhere*¹⁸² (SUHRKE, 2003, p. 98).

Contrariando a conclusão da autora, como temos demonstrado, os países industrializados têm sido os responsáveis por reafirmar o tema da "segurança societal" na agenda internacional e por utilizar esse discurso como subsídio para determinação de políticas vinculadas à migração e ao refúgio.

Um aspecto importante que evidencia a relação entre causas e consequências da migração forçada, ou seja, no escopo deste trabalho, entre ordem internacional e insegurança societal, é o fato de que, em um mundo de fronteiras porosas, a insegurança identitária pode ser interpretada como o resultado das dinâmicas contraditórias entre aspectos solidaristas e pluralistas da ordem. Tal questão é evidenciada por Huysmans (2000), ao apontar que o reforço das ideias sobre homogeneidade cultural pode ser visto como consequência da falha do controle das fronteiras e como uma resultante forma de se manter uma divisão clara entre as populações (que a própria fronteira não foi capaz de manter) — pois a securitização, como ato discursivo, não apenas é composta pela interpretação sobre uma realidade (real ou percebida), mas também constrói realidades. Isso pode ser tensionado ainda mais no que concerne especificamente ao refúgio, uma vez que esse se baseia no *non-refoulement*. Esse princípio, que geralmente aponta para um caráter solidarista da ordem internacional — embora também reflita aspectos pluralistas — implica que os países não podem se eximir de sua responsabilidade maior com os refugiados: a de não os enviar de volta aos países em que sua vida ou liberdade estejam ameaçadas devido à sua raça, religião, nacionalidade, opinião política ou a seu pertencimento a grupo social. Uma vez "obrigados" a manter essas pessoas em seus territórios, a lógica pluralista de que cada indivíduo pertence a um determinado Estado erige outro tipo de marcador da diferença: a ideia de uma homogeneidade cultural. Tratar imigrantes, refugiados e solicitantes de refúgio, pois, como um problema de segurança é diferente de uma abordagem que enfatize o refúgio como uma questão de direitos humanos

¹⁸² Tradução livre: "[...] dada a considerável habilidade e disposição da maioria dos Estados industrializados para controlar a entrada de pessoas, a migração e os movimentos de refugiados dificilmente constituem uma ameaça à sua segurança societal' nesses Estados. Essa realidade, da mesma forma, reduz a relevância da 'segurança societal' como um conceito para analisar o impacto dos refugiados e da migração nos países "do primeiro mundo", embora seja útil em outros lugares".

e que proponha instrumentos de direitos humanos para lidar com a área (HUYSMANS, 2000).

Outro ponto em que se nota a conexão entre ordem internacional e segurança, no âmbito do refúgio, é revelado pela utilização dos centros de detenção migratória — que foram discutidos no Capítulo 3. Ao confinar solicitantes de refúgio nessas instalações, os países não apenas excluem uma população fisicamente dos espaços que, "por direito", seriam dos cidadãos, mas marcam simbolicamente essas pessoas como ameaçadoras e perigosas (BOSWORTH, 2008). Nessa lógica, transfere-se para o indivíduo deslocado a responsabilidade por quebrar o "estado natural das coisas" — já que, no seu caso, a relação Estado-cidadão-território foi rompida —, atribuindo, desse modo, aspectos de identidade a essas pessoas. A elas somente é permitido "usufruir" desses espaços quando está comprovada sua condição de refugiados — momento em que o humanitarismo, então, se sobrepõe às preocupações relacionadas à segurança.

Pode-se, ainda, explorar outros aspectos da relação entre segurança e ordem internacional:

Functionalist visions of an identity that can only be whole and well when rooted in a territorial homeland [...] reinforce the assumption that state sovereignty as we know it at the close of the twentieth century is part of a natural or necessary order of things. This mutually reinforcing relationship, in turn, can naturalize other things: (a) It naturalizes and renders reasonable the sealing of borders against applications for asylum (as the United States is now doing with Haitian asylum seekers). (b) It makes obvious the need to control the movement of people "out of place", and thus acts to naturalize technologies of power like refugee camp, the transit camp, the screening or reception center, etc. (c) If the category "refugees" becomes another "culture", then refugees and the places where they are found come to appear as natural sites for anthropological field research¹⁸³ (MALKKI, 1995, p. 511-512).

Por outro lado, o refúgio, além de ser um instituto, por si só, altamente político, também atribui a um indivíduo uma identidade politizada (HADDAD, 2008). No que concerne à sua identidade, Zetter (1991, p. 39) nota que "refugiado" é um dos rótulos mais

¹⁸³ Tradução livre: "Visões funcionalistas de uma identidade que apenas pode ser completa e boa quando enraizada em uma terra natal territorial [...] reforça a premissa de que a soberania estatal, como nós a conhecemos no fim do século XX, é parte de uma ordem natural ou necessária das coisas. Essa relação, que se reforça mutuamente, por sua vez, pode naturalizar outras coisas: (a) naturaliza e torna razoável o fechamento de fronteiras para as solicitações de refúgio (como os Estados Unidos vêm fazendo agora com os solicitantes haitianos). (b) torna óbvia a necessidade de se controlar o movimento de pessoas "deslocadas" e, assim, age para naturalizar tecnologias de poder como campos de refugiados, campos de trânsito, centros de triagem e recepção, etc. (c) se a categoria "refugiados" se torna outra "cultura", então refugiados e os locais onde eles se encontram parecem locais naturais para pesquisa antropológica de campo".

fortes na área humanitária, de modo que *"from the first procedures of status determination — who is a refugee? — to the structural determinants of life chances which this identity then engenders, labels infuse the world of refugees"*¹⁸⁴.

A securitização da presença dos refugiados (pensados como imigrantes, de modo mais amplo, ou especificamente como refugiados) apenas é possível de acordo com o contexto cultural e político da sociedade, já que somente se pode construir uma narrativa que faça a imigração equivaler a uma ameaça existencial mediante certas compreensões que existem na sociedade de acolhida no que se refere a ela mesma e àqueles que chegam. O refúgio é frequentemente retratado como um instituto apolítico, humanitário e social — o que indica a preocupação de que o reconhecimento como refugiado não seja interpretado como uma afirmação a respeito dos países de origem. No entanto, conforme discutimos no Capítulo 3, o refúgio, como instituto decorrente de uma concertação entre atores internacionais, é inerentemente político. A securitização do refúgio, sobretudo no que se refere a aspectos sociais, somente revela mais um aspecto desse caráter político. Nesse sentido, é possível afirmar que a securitização é uma expressão política do refúgio em termos de segurança — *"all threats and defenses are constituted and defined politically"*¹⁸⁵ (BUZAN; WÆVER; WILDE, 1998, p. 141). Na atualidade, o que se verifica, na maior parte dos casos, é uma interpretação negativa dos possíveis impactos da presença de refugiados e imigrantes para a organização social e cultural da população nacional. Contudo, embora seja claro que os fluxos populacionais internacionais podem desafiar algumas noções clássicas de identidade nacional, seus efeitos para os interesses de segurança nacional são discutíveis, podendo ser tanto negativos quanto positivos (ADAMSON, 2006).

É possível, a partir da discussão que fizemos até o momento, observar que a expressão "insegurança societal ou identitária" revela aspectos de uma compreensão pluralista da ordem internacional, portanto, um entendimento da soberania como marcadora da diferença (cultural). Isso porque, ao mesmo tempo em que determina jurisdições, o princípio da soberania cria e reflete mitos sobre pertencimento. Ainda que o mundo real dos Estados soberanos demonstre que as fronteiras raramente demarcam entidades políticas marcadas pela homogeneidade cultural, esse é um mito que tem acompanhado a consolidação do Estado. Uma contraposição a esse entendimento é feita por abordagens que discutem a existência de uma cidadania pós-nacional, rótulo que reflete a defesa de que o fundamento da concessão de

¹⁸⁴ Tradução livre: "desde os primeiros procedimentos para a determinação do status — quem é um refugiado — até os determinantes estruturais das oportunidades de vida que essa identidade gera, os rótulos penetram o mundo dos refugiados".

¹⁸⁵ Tradução livre: "Todas as ameaças e defesas são constituídas e definidas politicamente".

direitos é a identidade humana, independente de um Estado (REIS, 2007). Tal interpretação parte da observação de que a diferença vem, cada vez mais, se tornando uma representação do cotidiano dos países, por meio das migrações internacionais, que colocam os indivíduos de uma determinada nacionalidade em contato com as estruturas estatais alheias (REIS, 2007). Toda essa perspectiva, portanto, representa a argumentação de que o Estado como uma comunidade identitária homogênea — nos países ocidentais industrializados — é algo superado. Contrapondo-se a essa interpretação, Kibreab (1999) argumenta que a globalização não levou à desterritorialização da identidade, a qual nem seria possível em um mundo que é territorializado. O autor reconhece na atualidade, ainda que existindo um contexto de interconexão global, a persistência da propensão das sociedades de se definirem com base em sua origem étnica, nacional ou religiosa, assim como por suas localizações culturalmente e etnicamente distintas, excluindo aquelas que consideram os "outros". Isso significa que a localização continua a ser o repositório principal de direitos e de pertencimento (KIBREAB, 1999). O Kosovo — lutando há cerca de 9 anos para ter sua declaração de independência reconhecida — é um exemplo da permanência da identidade cultural como mito que justifica a existência de um Estado. Também o é o Sudão do Sul, que conseguiu o reconhecimento da independência em 2011; e o Saara Ocidental, cujo povo (saaráui) reivindica um território soberano há mais de quatro décadas. Igualmente, demonstram o ideário de Estado-nação os debates que determinaram o Brexit e algumas das afirmações que levaram Donald Trump a ser eleito presidente dos Estados Unidos (ALFRED, 2016).

Em contraposição a esses esforços de autodeterminação em termos nacionais, é possível se verificar a busca pela construção de sociedades multiculturais em alguns territórios, em que há um fomento ao influxo de migrantes, como é o caso do Canadá — conquanto o fato de esse não ser um movimento uniforme nesse país (REID, 2016). No que tange ao refúgio, especificamente, para além das questões vinculadas à imigração de forma geral, é possível evidenciar elementos vinculados à construção de uma segurança societal que também transparecem outra possibilidade de compreensão e aplicação da soberania estatal. Nesse sentido, destacamos como a utilização da imagem de refugiados na campanha "*Vote Leave*" recebeu críticas mesmo daqueles que lideravam a campanha pela saída da Grã-Bretanha da União Europeia (PARKER, 2016) e todo o esforço que foi feito para focar as críticas à imigração nos "trabalhadores imigrantes" e não nos refugiados. Os elementos a que atribuímos esse empenho dizem respeito à base nos direitos humanos e ao humanitarismo que — ao lado dos interesses políticos — fundam o instituto do refúgio.

Como pontuamos anteriormente, o imigrante é a representação do estrangeiro a partir da qual os refugiados e solicitantes de refúgio têm suas identidades interpretadas pela população dos países de acolhida (WATSON, 2009). Entretanto, o refúgio também abarca preocupações de direitos humanos, o que o leva a ser entendido pelos países, e suas respectivas populações, como uma valiosa exceção à regra do controle migratório (SHACKNOVE, 1993), ou seja, eles são imigrantes, os quais "*owing their status as refugees, are entitled to bypass the normal immigration procedures*"¹⁸⁶ (WATSON, 2009, p. 39). Essa dinâmica relativa à interpretação da identidade do refugiado, portanto, também — assim como outras questões que estamos discutindo neste trabalho — é moldada por forças frequentemente contraditórias. Querendo afirmar particularidades, na verdade, a securitização da presença dos refugiados representa uma universalização de expectativas: todos os "outros" (imigrantes e refugiados) passam a compor um único grupo, e as diferenças entre eles "deixam" de existir, com base numa oposição homogeneizante entre "nós" e "eles". Ao mesmo tempo, uma diferenciação é frequentemente notada: a de que os imigrantes chegam ao "nosso" país buscando oportunidades econômicas, enquanto os refugiados foram obrigados a sair de seus países, o que, por sua vez, ativa essa reivindicação de humanitarismo sobre a qual o instituto do refúgio se assenta.

Isso significa que, enquanto apenas "pessoas em movimento", os solicitantes de refúgio são englobados por todas as questões (e restrições) vinculadas às tentativas de se restringir a chegada de imigrantes ao território de um determinado país; ao chegar, começa-se a aplicar determinações referentes especificamente aos refugiados — sendo o *non-refoulement* a mais importante delas. Após serem reconhecidas como refugiadas, há um apelo moral vinculado à sua estadia, de modo que mesmo preocupações identitárias não são capazes de construir uma defesa explícita sobre a necessidade de que essas pessoas não tenham sua permanência garantida no território. Nesse sentido, o refúgio se perpetua como um instituto jurídico, político e, também, humanitário, sendo que há pouco suporte público para que os governos deixem, abertamente, de prover proteção — mesmo que entendida apenas como a licença para permanecer — para essas pessoas (SHACKNOVE, 1993). O refugiado é, assim, visto como "*someone victimized who is deserving of help, and 'persecution' obviously is a malevolent act to be condemned*"¹⁸⁷ (ZOLBERG; SUHRKE; AGUAYO, 1989, p. 274). Nesse sentido, observa-se a pertinência da afirmação de que "*historically, asylum has been animated*

¹⁸⁶ Tradução livre: "devido a sua condição como refugiados, têm o direito de não passar pelos procedimentos migratórios normais".

¹⁸⁷ Tradução livre: "alguém vitimizado que merece ajuda, e a perseguição, obviamente, é um ato malévolo que deve ser condenado".

fundamentally by compassion and solidarity. It is neither possible nor desirable to justify a commitment to asylum on the basis of narrow self-interest alone"¹⁸⁸ (SHACKNOVE, 1993, p. 517). É importante reconhecer aqui, assim como em relação à propagação do discurso sobre segurança societal, a importância da linguagem para composição dessa identidade humanizada do refugiado.

Nesse contexto, é importante notar que esse apelo humanitário "permite" a permanência dos refugiados nos países de acolhida, mas isso não significa que as preocupações identitárias não se mostrem ou não tenham influência sobre como a proteção será provida a essas pessoas. Ao contrário, elas reforçam a visão do refugiado como figura intermediária, como ocupante de um lugar muito bem definido na sociedade, que podemos denominar de espaço da "diferença humanitária". Essa localização do refugiado determina como serão aplicadas as chamadas soluções duradouras para a situação de refúgio: integração local, reassentamento e repatriação — que discutiremos nos próximos subtópicos.

4.4 Cooperação internacional – criando e recriando o refúgio

Ao afirmarmos a existência de um regime internacional dos refugiados; ao tratarmos do refúgio como um instituto jurídico, político e humanitário; ao falarmos de instrumentos internacionais relativos aos refugiados — ou seja, ao longo de todo este trabalho, temos demonstrado que a proteção internacional aos refugiados pressupõe uma cooperação internacional¹⁸⁹. Assim, observamos um duplo papel da cooperação internacional para a estrutura que existe na contemporaneidade. Primeiramente, foi a própria colaboração que permitiu que fosse identificado um tipo de arranjo para se responder efetivamente às demandas colocadas pelo refúgio. Em segundo lugar, observa-se que a configuração atual também se assenta na cooperação internacional para o provimento de respostas para a questão do refúgio, partindo da compreensão de que esta somente pode ser manejada apropriadamente por meio do esforço conjunto na esfera internacional. Nesse sentido, pontuamos que a própria Convenção de 1951 poderia ser tratada neste tópico, contudo, devido à estruturação da

¹⁸⁸ Tradução livre: "historicamente, o refúgio tem sido movido fundamentalmente por compaixão e solidariedade. Não é possível ou desejável justificar um comprometimento com o refúgio com base apenas no autointeresse".

¹⁸⁹ Conforme consta no Preâmbulo da Convenção: "Considerando que da concessão do direito de asilo podem resultar encargos indevidamente pesados para certos países e que a solução satisfatória dos problemas cujo alcance e natureza internacionais a Organização da Nações Unidas reconheceu, não pode, portanto, ser obtida sem cooperação internacional [...]" (ONU, 1951).

análise, optamos por discuti-la no capítulo sobre ordem internacional. Neste tópico, então, retomamos essa questão, discutindo outros instrumentos internacionais para provimento de proteção internacional, assim como outras questões que permeiam a existência do refúgio como instituto internacional.

Türk e Garlick (2016) notam que a obrigação legal dos Estados de cooperar no que concerne aos refugiados, tanto entre eles quanto com o ACNUR, advém da Carta das Nações Unidas, do Estatuto do ACNUR, de diversas resoluções e conclusões¹⁹⁰, assim como de outros instrumentos relativos a refugiados e das correspondentes práticas dos Estados. O que se verifica hoje, portanto, é um regime internacional dos refugiados, o qual é definido por Betts (2011) como um conjunto de normas, regras, princípios e procedimentos de tomada de decisão que regulam as respostas dos atores para os refugiados, cujo objetivo é facilitar a cooperação para assegurar que os refugiados tenham acesso à proteção e uma solução duradoura para sua situação. Já Rogers (1992) conceitua o regime como o conjunto de normas, leis e instituições desenhado para proteger e assistir aos migrantes forçados que cruzaram uma fronteira internacional devido a seu medo de perseguição. É interessante notar que, embora semelhantes, enquanto a última definição referencia o regime como uma estrutura que provê a proteção aos refugiados, a primeira o interpreta como o arranjo que organiza as respostas para facilitar a cooperação. A definição de Betts, assim, evidencia que a cooperação não foi apenas o mecanismo pelo qual os atores determinaram os meios para se lidar com os fluxos de refugiados, mas, na verdade, a cooperação permeia todo o processo, inclusive a aplicação do instituto do refúgio na atualidade. Ademais, ressalta o caráter político das respostas para os refugiados, já que essas têm que ser reguladas — a partir de um conjunto de normas, regras, princípios e procedimentos — visando a assegurar a proteção.

Nesse contexto, é possível identificar como elementos principais desse regime: a Convenção de 1951 e o ACNUR (BETTS, 2010). Outros instrumentos que compõem o regime são a Convenção da OUA, de 1969, a Declaração de Cartagena, de 1984, as diretivas europeias referentes a refúgio (sobretudo as diretivas 2011/95/UE, a 2013/32/UE e a 2013/33/UE); também participam do regime — na medida em que criam, recriam e propagam normas, princípios, regras e procedimentos — os Estados que aquiesceram a esses

¹⁹⁰ Por exemplo, em 2004 o Excom emitiu uma conclusão sobre cooperação internacional e compartilhamento de responsabilidade em situação de deslocamento em massa, recomendando aos Estados, por exemplo, a provisão de assistência técnica e financeira, a implementação de mecanismos de coordenação e de mecanismos de consulta e o desenvolvimento de critérios e modalidades para transferência humanitária ou evacuação para outros países (EXCOM, 2004). Em 2012, foi adotada uma resolução, pela Assembleia Geral, sobre assistência a refugiados, retornados e deslocados na África (UN GENERAL ASSEMBLY, 2013).

instrumentos e as organizações não governamentais que prestam assistência aos refugiados, como a *International Catholic Migration Commission*, a Médicos sem Fronteiras e a *Caritas Internationalis*.

A estrutura básica que foi montada para o provimento de proteção internacional aos refugiados, então, consiste de dois mecanismos básicos: a acolhida e o compartilhamento de responsabilidade — *burden-sharing* (BETTS, 2011). O termo tradicional para designar que todos devem estar envolvidos na obrigação de fornecer proteção para os refugiados é *burden sharing*, contudo emergiu na arena política e na literatura a expressão *responsibility sharing*, a qual, ao contrário da primeira, não foca nas desigualdades reais e percebidas na distribuição dos custos diretos e indiretos da acolhida aos refugiados, enfatizando uma abordagem mais positiva dos refugiados e uma estrutura mais sólida para a cooperação internacional (GOTTWALD, 2014). Algum tempo antes de se tornar recorrente, o termo havia sido utilizado por Hathaway e Neve (1997), porém diferenciava a responsabilidade de prover proteção segura e humana da carga decorrente da destinação de recursos fiscais para efetivar a proteção. Já que, na língua portuguesa, o termo "responsabilidade" não possui a mesma conotação negativa que "carga", mas também implica um "dever fazer", e buscando ressaltar o refúgio não como um fardo para os países de acolhida, mas reconhecendo que pode gerar efeitos negativos com os quais os países têm que lidar, optamos, neste trabalho, por utilizar a expressão "compartilhamento de responsabilidade".

A acolhida relaciona-se à provisão de proteção para os refugiados que alcançam o território de um determinado Estado. O compartilhamento de responsabilidade refere-se à provisão de proteção para os refugiados que estão no território de outro Estado (por meio de reassentamento ou de contribuições financeiras). Esse compartilhamento tem como um de seus objetivos assegurar uma distribuição mais justa, entre os Estados, dos custos, desvantagens e potenciais benefícios da acolhida de refugiados em seus territórios (TÜRK; GARLICK, 2016), já que o princípio do *non-refoulement* gera uma responsabilidade desigual para alguns países (MILNER, 2005). Considerando-se ambos os mecanismos, é possível identificar as soluções para os refugiados que o regime prevê: integração local, repatriação e reassentamento (EXCOM, 2005)¹⁹¹, sendo que os dois primeiros destacam a acolhida e o último, o compartilhamento.

No que concerne ao funcionamento do regime, em situações de deslocamento em massa, o regime dos refugiados influencia as atitudes dos governos por razões práticas e

¹⁹¹ Que serão especificamente discutidas no tópico "4.4.2 Soluções duradouras".

normativas (JACOBSEN, 1996). Em relação às práticas, a assistência internacional aumenta a capacidade do governo para aceitar refugiados, por meio de provimento de auxílio financeiro, estímulo aos mercados domésticos e criação de infraestrutura. No plano normativo, a ameaça da publicidade internacional negativa é utilizada pelas organizações de refugiados para pressionar os governos para uma política mais positiva para esses indivíduos — o que pode ser verificado mesmo em situações em que o fluxo não é tão intenso. Moreira (2015, p. 136) destaca que o regime internacional dos refugiados influi nas políticas apresentadas como respostas pelos Estados na medida em que esses buscam uma imagem positiva no âmbito internacional, "[...] de modo a serem vistos como cooperativos e generosos em questões humanitárias". As afirmações da autora vão ao encontro das discussões realizadas nos Capítulos 2 e 3 a respeito do papel das normas na determinação dos comportamentos (assim como de interesses e valores) dos atores internacionais.

Enquanto no que concerne à acolhida existem determinações normativas e legais estruturadas (colocadas, sobretudo, pela Convenção de 1951), no que diz respeito ao compartilhamento de responsabilidades, há poucos princípios, normas, regras e procedimentos claros, ainda que este seja geralmente identificado como a mais clara representação do grau de cooperação internacional no regime para os refugiados (BETTS, 2009a). Betts explicita a problemática decorrente dessa falta de normas bem definidas:

In the sense that the regime sets out a clear normative framework regulating asylum but not burden-sharing, it may be regarded as half complete. The regime establishes that states have obligations toward refugees who reach their territory but not toward those who remain in the territory of another state. This disjuncture between the normative scope of the principles of asylum and burden-sharing has had practical consequences for the distribution of responsibility for refugee protection. In particular, it has meant that, historically, Southern states, because of their greater proximity to refugees' countries of origin, have had responsibility for hosting and protecting the overwhelming majority of world refugees¹⁹² (BETTS, 2009b, p. 12).

Milner (2005) nota que, malgrado não haver, no direito internacional, obrigação de engajamento em mecanismos de compartilhamento, a vontade referente a essa divisão tem

¹⁹² Tradução livre: "No sentido de que o regime estabelece uma estrutura normativa clara que regula a acolhida, mas não o compartilhamento de responsabilidades, ele pode ser considerado incompleto. O regime determina que os Estados têm obrigações em relação aos refugiados que chegam a seus territórios, mas não em relação àqueles que permanecem no território de outro Estado. Esse descompasso entre o escopo normativo dos princípios da acolhida e do compartilhamento de responsabilidades tem tido consequências práticas para a distribuição de responsabilidades para a proteção dos refugiados. Em particular, tem significado que, historicamente, os Estados do Sul, por causa de sua maior proximidade com os países de origem dos refugiados, tem tido a responsabilidade de abrigar e proteger a grande maioria dos refugiados no mundo".

sido expressada em vários acordos internacionais e foi codificada em alguns instrumentos regionais — notadamente na Convenção de 1969, da OUA. Nota-se que, mesmo havendo regras, por exemplo, para a utilização do reassentamento (mecanismo de compartilhamento de responsabilidade), elas têm força normativa menor que aquela colocada pelo princípio do *non-refoulement* (regra da acolhida). Já no que toca ao financiamento, é ainda menor o compartilhamento de entendimentos quanto às obrigações dos membros. Ainda assim, é possível afirmar que o compartilhamento foi bem-sucedido em arranjos *ad hoc* (MILNER, 2005; TÜRK; GARLICK, 2016); contudo, no mundo atual tem havido um encolhimento dessa ferramenta de proteção — como será discutido em relação à atual crise relativa à proteção de refugiados, no Capítulo 5.

Conquanto todo aparato institucional, na atualidade são levantados diversos questionamentos quanto à efetividade do arranjo internacional para proteção aos refugiados — o que se articula diretamente com as restrições de acesso ao território e ao procedimento de determinação da condição de refugiado e com as questões vinculadas à segurança societal, que discutimos anteriormente. Ferris (2003), nesse contexto, declara que muitos estudos apontam para a existência de uma crise da proteção internacional do refugiado. Essa autora sustenta que, diferentemente da maioria das outras áreas dos direitos humanos em que é possível mapear progresso nas últimas décadas, os Estados regrediram amplamente em seu comprometimento com a proteção dos refugiados. Reis e Moreira (2010, p. 28) sustentam que no atual contexto mundial a necessidade de revisão das instituições internacionais para os refugiados parece evidente, sendo “[...] fundamental repensar o sistema, as soluções que ele oferece e a forma como foi estruturado”.

Mesmo em um contexto em que testemunhamos o estabelecimento de restrições de acesso ao território e ao procedimento de refúgio e um recurso à soberania estatal como forma de se afastar das obrigações vinculadas à proteção de refugiados, podemos identificar mecanismos de cooperação para se lidar com a temática. A cooperação internacional foi o meio pelo qual se instituiu o refúgio e pelo qual ele opera como solução para algumas populações deslocadas no mundo — não fosse a estrutura de cooperação relevante, os Estados não erigiriam barreiras que se localizam nas lacunas do direito internacional dos refugiados. Logo, a proteção, por meio da implementação de uma das três soluções duradouras, depende da colaboração e da coordenação dos Estados quanto a suas políticas.

Um aspecto importante desse regime, tratado marginalmente no Capítulo 3 e que retomamos aqui, é a questão do financiamento das atividades relacionadas aos refugiados. Há,

no âmbito de cada país, diferentes destinações de recursos para a determinação do *status* de refugiados e a integração local, de modo que apenas estudos de casos comparativos poderiam apreender de modo mais detalhado essas nuances. Entretanto, considerando a presença global do ACNUR e seu papel como ator mais importante no que tange às soluções providas para os refugiados, entendemos que uma reflexão sobre o próprio financiamento do Escritório provê elementos fundamentais para essa discussão. Vimos que o ACNUR foi criado como um órgão burocrático, que não pretendia exercer as funções de uma agência humanitária, como o faz na atualidade. Logo, desde a sua criação, o estatuto do Escritório prevê que

*unless the General Assembly subsequently decides otherwise, no expenditure other than administrative expenditures relating to the functioning of the Office of the High Commissioner shall be borne on the budget of the United Nations and all other expenditures relating to the activities of the High Commissioner shall be financed by voluntary contributions*¹⁹³ (UNHCR, 1950).

Assim, essa agência, para suas operações em campo, depende completamente de contribuições voluntárias — 98% do seu orçamento é financiado dessa forma (WHITAKER, 2008). Ao contribuir, os países podem designar como, onde e em quê suas doações devem ser utilizadas pelo ACNUR, prática conhecida como *earmarking*¹⁹⁴ (LOESCHER; BETTS; MILNER, 2008). Essa configuração gera duas consequências maiores: 1) a agência é vulnerável às variações no nível de contribuição (WHITAKER, 2008) — em 2015, a lacuna entre o valor arrecado e o necessário foi de 49% (UNHCR, 2016c); e 2) as operações têm influência direta de interesses políticos, já que os doadores vão determinar o emprego dos recursos — o ACNUR, em 2015, recebeu 3,36 bilhões de dólares de contribuição voluntária, da qual apenas 514 milhões puderam ser utilizados sem nenhuma determinação prévia (UNHCR, 2016c).

Os Estados Unidos, a Grã-Bretanha e a União Europeia foram os principais doadores para o ACNUR em 2015; no entanto, enquanto a contribuição estadunidense correspondeu a mais que 5 vezes o montante fornecido pelo segundo doador¹⁹⁵, esse país sequer aparece na lista dos maiores contribuições não vinculadas (*unearmarked contributions*) — nem mesmo

¹⁹³ Tradução livre: "a menos que a Assembleia Geral subsequentemente decida de outra forma, nenhum gasto que não o administrativo, relacionado ao funcionamento do Escritório do Alto Comissário, será arcado com o orçamento das Nações Unidas, e todos os outros gastos, relacionados às atividades do Alto Comissário, serão financiados por meio de contribuições voluntárias".

¹⁹⁴ Aqui traduzida como "vinculação".

¹⁹⁵ O aporte dos Estados Unidos foi de 1,35 bilhão de dólares, enquanto da Grã-Bretanha foi de 262 milhões e da União Europeia de 192 milhões. Disponível em: <<http://reporting.unhcr.org/donor-profiles?y=2015>>. Acesso em: 05 fev. 2017.

na frente do Kuwait, que proveu 1 milhão de dólares de forma irrestrita (UNHCR, 2016c). Isso, por sua vez, tem claro impacto no tipo e na localização de proteção que será provida por esse organismo. É claro que não se pode negar a capacidade que o ACNUR tem de prover incentivos que moldam o comportamento dos atores no que concerne ao financiamento, conforme temos discutido neste trabalho a respeito da autonomia desenvolvida pela agência e de sua capacidade de interferir nos interesses dos atores. Contudo, considerando a ainda atual grande porcentagem de doações vinculadas, é possível constatar que o ACNUR tem maior capacidade para fornecer proteção a algumas pessoas que a outras.

4.5 Instrumentos regionais sobre refúgio – Convenção da OUA, Declaração de Cartagena e Diretivas Europeias

A Convenção de 1951 é o instrumento internacional de maior referência para o manejo das questões vinculadas ao refúgio no mundo. Contudo, como já mencionado, esse documento foi elaborado na Europa e para ela, de modo que seu conteúdo — ainda que se tenha tentado universalizar por meio da retirada das limitações geográfica e temporal estabelecida pelo Protocolo de 1967 — reflete as necessidades de um contexto localizado no tempo e no espaço. Desse modo, reconhecendo-se as especificidades de cada região e buscando encontrar soluções para problemas relacionados à temática que emergiram em espaços geográfico e temporal distintos, foram elaborados instrumentos regionais específicos para a proteção para os refugiados: a Convenção da Organização da Unidade Africana (OUA) que rege os aspectos específicos dos problemas dos refugiados em África¹⁹⁶, de 1969, e a Declaração de Cartagena, de 1984. A Europa também formulou novos instrumentos jurídicos próprios, havendo, hoje, Diretivas especificamente referentes aos refugiados¹⁹⁷.

Estabelecida em 10 de setembro de 1969, a Convenção da OUA entrou em vigor em 20 de julho de 1974. Como antecedente dessa Convenção é possível mencionar a formação, em 1964, da Comissão sobre Problemas Relacionados a Refugiados na África, composta por membros dos ministérios de interior dos governos, visando a estudar formas de se lidar com a natureza política desse problema no continente (LOESCHER, 2001). Essa comissão

¹⁹⁶ Doravante denominada Convenção da OUA.

¹⁹⁷ Trataremos nesse trabalho sobre as diretivas 2011/95/UE, 2013/32/UE e 2013/33/UE. É de grande relevância, também, a Regulação de Dublin III, contudo, ela enfoca os critérios para determinação do Estado-membro responsável por processar o pedido de proteção internacional de uma pessoa; portanto, por não distinguir outras regras gerais maiores referentes à própria definição de refugiado, ela não será abordada. A Regulação EURODAC, por concernir ao banco de dados de digitais, também não serão englobada.

estabeleceu uma série de princípios orientadores, os quais lidavam com as preocupações de segurança dos ministérios que a compunham. Nesse sentido, os países de acolhida eram encorajados a assentar os refugiados o mais longe possível das fronteiras de seus países de origem e a não permitir que essas pessoas atacassem seus respectivos Estados; também, que houvesse a proibição de qualquer atividade subversiva pelos refugiados; que os países de origem não interpretassem o reconhecimento da condição de refugiado como um gesto não amigável nem atacassem os países de refúgio por meio da imprensa ou recorrendo a armas; e que a repatriação voluntária fosse promovida pelos países de acolhida tão logo quanto possível (LOESCHER, 2001). Dentro desse contexto de preocupações de segurança e relacionadas às tensões políticas, o ACNUR colaborou ativamente para a formulação da Convenção de 1969, receoso de que os governos africanos atribuíssem maior importância a se proteger das ameaças securitárias que a assegurar o bem-estar das populações deslocadas (LOESCHER, 2001). Entretanto, a Convenção, por fim, apresentou características protetoras únicas (LOESCHER, 2001), expandindo o conceito de proteção abarcado inicialmente (na Europa) pelo instituto do refúgio.

Os motivos que levaram à adoção desse documento, todavia, não representam um ponto de concordância entre os autores. A Convenção africana é considerada, por alguns autores, como o primeiro esforço para se globalizar a aplicação da Convenção de 1951, a qual, embora — teoricamente — internacional, na prática aplicava-se à Europa (OKOTH; O'CONNOR; KJAERUM, 2003). A partir de outra compreensão, Loescher (2001) sustenta que ela foi uma resposta ao descontentamento dos países africanos em relação ao fato de que os instrumentos existentes até então não refletiam a realidade da situação no continente e de que pouca atenção era dada para minar as tensões políticas que os refugiados causavam na região. O mesmo é apontado por Milner (2009), o qual argumenta que uma breve revisão do processo que levou à elaboração da Convenção de 1969 sugere que não foram as considerações humanitárias, inseridas nas noções de "hospitalidade tradicional", mas as considerações políticas, que desempenharam um papel preponderante nesse processo.

De qualquer modo, esse instrumento trouxe um novo elemento para o regime internacional dos refugiados, explicitando o entendimento de que há situações, não englobadas pela Convenção de 1951, que geram a necessidade de uma proteção estatal que compartilha o mesmo propósito que levou à elaboração da Convenção de 1951 e que, portanto, podem ser englobadas no sistema internacional do refúgio. Desse modo, o

documento africano, além de reconhecer a perseguição como fator que gera o deslocamento forçado¹⁹⁸, mesma definição da Convenção de 1951, determina que

*2. The term "refugee" shall also apply to every person who, owing to external aggression, occupation, foreign domination or events seriously disturbing public order in either part or the whole of his country of origin or nationality, is compelled to leave his place of habitual residence in order to seek refuge in another place outside his country of origin or nationality*¹⁹⁹ (OAU, 1969).

Gordenker (1987) aponta que a ampliação da definição de refugiado no contexto africano antecipou causas importantes de deslocamentos em massa de pessoas que, de fato, estão em situações de refúgio. A ampliação da definição introduzida por esse instrumento traz alguns aspectos que se assemelham à definição clássica — conceituada na Convenção de 1951 — e aos quais é possível fazer semelhante interpretação em relação a seu vínculo com a uma concepção pluralista da ordem internacional. No que concerne à questão da nacionalidade, a Convenção da OUA também determina a necessidade de que, caso a pessoa possua mais de uma nacionalidade, se busque a proteção dos países de nacionalidade antes que, verificada a falha de proteção estatal, ela seja reconhecida como refugiada. Esse aspecto aponta para a discussão feita no capítulo anterior de que a proteção do indivíduo é uma atribuição primeira do país (ou países) de que aquele indivíduo é nacional, isto é, de que antes que o indivíduo seja colocado sob os auspícios da sociedade internacional é necessário se verificar uma falha de proteção estatal.

A *agressão estrangeira* aponta para o elemento de conflito, ou seja, para um contexto de violência generalizada — em que, portanto, não há completo domínio do Estado sobre as dinâmicas que ocorrem em seu território —, a qual torna possível que qualquer pessoa sofra algum tipo de violação grave à sua vida, liberdade ou integridade física. A mesma lógica pode ser utilizada para interpretar a situação de "*eventos que perturbaram gravemente a ordem pública*", em que o agente da agressão não é, normalmente, um ente internacional, mas um

¹⁹⁸ Art. 1º, 1: " Para fins da presente Convenção, o termo refugiado aplica-se a qualquer pessoa que, receando com razão, ser perseguida em virtude da sua raça, religião, nacionalidade, filiação em certo grupo social ou das suas opiniões políticas, se encontra fora do país da sua nacionalidade e não possa, ou em virtude daquele receio, não queira requerer a protecção daquele país; ou que, se não tiver nacionalidade e estiver fora do país da sua anterior residência habitual após aqueles acontecimentos, não possa ou, em virtude desse receio, não queira lá voltar" (OUA, 1969).

¹⁹⁹ Tradução livre: "2. O termo 'refugiado' deve ser aplicado a toda pessoa que, devido a agressão, ocupação dominação externas ou a eventos que perturbaram gravemente a ordem pública em uma parte ou na totalidade de seu país de origem ou nacionalidade, seja obrigada a deixar seu lugar de residência habitual para buscar refúgio em outro local fora do seu país de origem ou nacionalidade".

agente não estatal interno. Ou seja, ambos os elementos indicam a falta de possibilidade do Estado soberano de prover proteção efetiva a seus nacionais.

A situação considerada "*ocupação*" ou "*dominação*" estrangeira também aponta para o requisito de falha de proteção estatal e para as preocupações de soberania a ele vinculadas. Contudo, outro elemento é ressaltado, apontando especificamente para os indivíduos, e não toda a estrutura que se denomina Estado: a compreensão de que a população de um determinado território tem direito a determinar livremente seu estatuto político, não devendo ser obrigada a permanecer em um território que está sob controle estrangeiro — ou seja, o princípio da autodeterminação (explicitado no Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos).

Outros aspectos que evidenciam essa preocupação com uma ordem internacional pluralista são: a preocupação de que o instituto do refúgio constitua uma fonte de atrito entre os Estados; a proibição (tanto em relação aos refugiados quanto aos países de acolhida) de atividades subversivas; a enunciação de que é competência do Estado determinar o estatuto de refugiado ao solicitante — e, correlatamente, algo que pode ser considerado uma falha da Convenção de 1969, a falta de provisão sobre parâmetros para a determinação do *status* de refugiado (OKOTH; O'CONNOR; KJAERUM, 2003); a ressalva de que os Estados membros da Convenção "*shall use their best endeavours consistent with their respective legislations to receive refugees and to secure the settlement of those refugees [...]*"²⁰⁰ (OAU, 1969, grifo nosso). Esse último elemento, inclusive, levou Rwelamira (1989) a afirmar que o art. 2º parece colocar ênfase excessiva na soberania e na integridade territorial.

Um elemento que traria dúvidas sobre se a Convenção de 1969 se aproxima mais de uma interpretação pluralista da sociedade internacional ou de uma cosmopolita, é a afirmação de que os países de refúgio, por questões de segurança, assentem os refugiados o mais longe possível das fronteiras de seus países de origem. A dúvida suscitada, nesse caso, concerne a se as preocupações de segurança se relacionam à integridade física dos refugiados ou a qualquer ato agressivo ao país de origem. Nesse caso, considerando os antecedentes, o texto e a interpretação de alguns autores (LOESCHER, 2001; MILNER, 2009), é possível afirmar que tal preocupação foca as possíveis atividades subversivas de refugiados em relação ao país de origem, ou seja, questões de segurança estatal e, portanto, demonstra maior atenção às preocupações com uma ordem internacional pluralista.

²⁰⁰ Tradução livre: "devem empreender seus maiores esforços, consistentes com suas respectivas legislações, para receber refugiados e assegurar o estabelecimento daqueles refugiados [...]".

Há, por outro lado, alguns elementos que demonstram um caráter humanitário do refúgio, o qual ultrapassa a compreensão de que existe uma ordem pluralista de Estados, congregando, também, elementos de justiça: o desejo de aliviar a miséria e o sofrimento dos refugiados; o reconhecimento da necessidade de se realizar uma abordagem essencialmente humanitária para solução das questões vinculadas aos refugiados; a menção à Carta da ONU e à Declaração Universal de Direitos Humanos para ressaltar o princípio de que as pessoas devem usufruir de direitos e liberdades fundamentais sem discriminação; a ênfase no caráter voluntário do repatriamento; a previsão muito clara de que se possa, caso um Estado-parte da Convenção encontre dificuldades em continuar a garantir o refúgio aos refugiados, apelar aos demais membros da OUA, para que os outros possam, de acordo com o espírito da solidariedade africana e da cooperação internacional, tomar as medidas apropriadas para aliviar a carga daquele que garantindo o refúgio. Também nesse conjunto de previsões, encontra-se o princípio do *non-refoulement*, que foi mais bem delineado na Convenção da OUA do que havia sido na Convenção de 1951, proibindo que um refugiado seja recusado na fronteira, retornado ou expulso, de modo que ele seja obrigado a retornar ou permanecer no território em que sua vida, integridade física ou liberdade sejam ameaçadas. De fato, a Convenção da OUA, ao contrário da Convenção de 1951, não admite exceção ao princípio do *non-refoulement* — lembra-se que no instrumento de 1951 consta a possibilidade de que o refugiado seja, por motivos sérios, considerado um perigo para a segurança do país ou constitua uma ameaça para a comunidade daquele país.

Ao lado da proibição expressa de que um refugiado seja devolvido para seu país de origem, outro elemento da Convenção da OUA tem grande peso em subverter a lógica da atribuição "cada pessoa é responsabilidade de seu Estado de nacionalidade": a não aplicabilidade do que veio a se chamar "alternativa de fuga interna". Esse documento, ao expandir a definição de refugiado, determina que os eventos que levaram à fuga podem estar presente "*in either part or the whole of his country of origin or nationality*"²⁰¹. Dessa determinação, pois, infere-se o entendimento de que é refugiada uma pessoa que saiu de seu país devido a eventos que aconteceram apenas em parte do território nacional, não sendo necessário que ela busque proteção em outra área em seu próprio Estado. A Convenção de 1951 não traz qualquer determinação explícita sobre essa questão – o que permite que alguns países façam essa exigência.

²⁰¹ Tradução livre: "em parte ou na totalidade do país de origem ou nacionalidade".

Não se entende, neste trabalho, que a elaboração da Convenção da OUA foi uma revolta contra o regime internacional dos refugiados — como pode ser interpretado das abordagens de Loescher (2001) e Milner (2009). Tampouco se compreende que ela decorre apenas da tentativa de se globalizar a aplicação da Convenção de 1951 no contexto regional — como afirmado por Okoth, O'Connor e Kjaerum (2003). De fato, tal instrumento afirmou a existência e a importância de um regime internacional assentado na Convenção de 1951 e, na medida em que *expandiu* o conceito de refugiado — não o alterou — reconheceu essa definição como um parâmetro comum. Corrobora essa compreensão a Convenção da OUA não trazer provisões relativas aos direitos dos refugiados — uma preocupação bastante clara na Convenção de 1951 e que, como mencionado anterior, demonstra que, além de preocupações de segurança e de *problem-solving*, também as preocupações de direitos humanos serviram de fundamento para o regime internacional instituído por esse documento. Nesse sentido, o instrumento africano se apoia no documento, hoje, internacional, no que concerne à garantia de direitos após o reconhecimento da condição de refugiado. A ampliação do conceito de refugiado e a clara enunciação do princípio do compartilhamento de responsabilidades constituem o maior legado da Convenção da OUA para o regime internacional dos refugiados, tendo representado a inspiração para a elaboração e adoção da Declaração de Cartagena, assim como influenciado a adoção de medidas para a proteção internacional de pessoas na Europa.

A Declaração de Cartagena — adotada no "Colóquio sobre Proteção Internacional dos Refugiados na América Central, México e Panamá: Problemas Jurídicos e Humanitários", realizado em Cartagena, entre 19 e 22 de novembro de 1984 —, como sua designação jurídica já sinaliza, ao contrário da Convenção da OUA, é um documento não vinculante assinado por 10 países latino-americanos. O evento teve como finalidade a busca de soluções para as problemáticas relativas aos refugiados na região (SANTIAGO, 2001), tendo a Declaração, por fim, estabelecido uma série de recomendações para o trato humanitário e as soluções duradouras oferecidas às pessoas que necessitam de proteção internacional, sendo conhecida internacionalmente por sua recomendação de ampliar a definição de refugiado aplicável na região (ACNUR, 2015). Embora não tivesse caráter vinculante, as disposições da Declaração no que dizem respeito à definição de refugiado foram incluídas na legislação interna de catorze países — Argentina, Belize, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicarágua, México, Paraguai, Peru e Uruguai (ACNUR, 2015).

Os países latino-americanos adotaram os conceitos de asilo e de refúgio²⁰² em distintos momentos, sendo que o conceito legal de asilo na região remonta a 1889, quando o Tratado de Montevideu de Direito Penal Internacional tratou dessa questão²⁰³ (ARBOLEDA, 2001). Em 1948, a Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem, adotada oito meses antes da Declaração Universal, apresentou disposições mais protetoras que a sua posterior, enunciando "o direito de procurar e receber asilo em território estrangeiro, em caso de perseguição que não seja motivada por delitos de direito comum [...]" (OEA, 1948). Apesar dessa longa tradição, os fluxos massivos de pessoas no continente latino-americano apenas começaram na década de 1970, não somente devido à perseguição individualizada, mas também devido a conflitos internos (FRANCO, 1994).

Nesse contexto, nas décadas de 1970 e 1980, a América Central vivenciou fluxos migratórios sem precedentes na região: os dez anos que precederam a Declaração de Cartagena testemunharam um fluxo de mais de 2 milhões de refugiados e deslocados internos, dos quais apenas 150 mil eram refugiados se considerada a definição presente na Convenção de 1951 (ANDRADE, 1998). A crise latino-americana levou à reunião dos países no "Colóquio sobre asilo e proteção internacionais de refugiados na América Latina", no México, em 1981, organizado pela Secretaria Mexicana de Relações Exteriores em cooperação com o Instituto de Investigação Legal da Universidade Nacional do México e sob os auspícios do ACNUR (ARBOLEDA, 2001). O evento, do qual participaram especialistas de governos, acadêmicos, além do ACNUR, tinha por objetivo analisar a situação dos refugiados latino-americanos, os problemas que se apresentavam e os meios jurídicos disponíveis na região para o manejo da questão, chegando a importantes conclusões: reconheceu-se que, já havendo a base do conceito de asilo na América Latina, era oportuno buscar a complementaridade do sistema interamericano de asilo com o Direito Internacional dos Refugiados; e assinalou-se a necessidade de se analisar a plataforma jurídica requerida considerando a realidade do fenômeno, as circunstâncias político-sociais da região e sua tradição de asilo, de modo a

²⁰² Embora "asilo" e "refúgio" tenham o mesmo significado na maior parte do mundo, na América Latina, as terminologias determinam dois institutos diferentes. Enquanto o último foi globalmente instituído, a partir da década de 1920, abrangendo regras definidas sobre em quais condições e de qual maneira deve aplicado, o primeiro tem abrangência regional, o Estado de acolhida tem maior discricionariedade em relação a em qual situação aplicá-lo e não há regras bem definidas para sua utilização. Os dois institutos, contudo, tem bases e objetivos similares, visando à proteção internacional das pessoas. Para maiores esclarecimentos sobre diferenças e semelhanças entre os dois institutos, ver Jubilut (2007) e Andrade (2001).

²⁰³ Segundo o Tratado (1889), "el asilo es inviolable para los perseguidos por delitos políticos, pero la Nación de refugio tiene el deber de impedir que los asilados realicen en su territorio actos que pongan en peligro la paz pública de la Nación contra la cual han delinquido".

adotar as ações apropriadas para responder às demandas das populações afetadas e dos países receptores (FRANCO, 1994).

No Colóquio de 1981, apontou-se a necessidade de se ampliar a definição de refugiado, já que, ainda que os deslocamentos decorrentes das ditaduras do Cone Sul do início dos anos 1970 encontrassem nas disposições normativas da Convenção de 1951 e do Protocolo de 1967 uma base jurídica adequada para o reconhecimento da condição de refugiado, o mesmo não se podia afirmar no que concernia aos fluxos originados pelos conflitos civis na Nicarágua, em El Salvador e na Guatemala (FRANCO, 1994). A necessidade de ampliação foi apresentada na 4a. conclusão do Colóquio — claramente influenciada pela Convenção da OUA —, que pontua ser

*necesario extender em América Latina la protección que los instrumentos universales e interamericanos otorgan a refugiados y asilados, a todas aquellas personas que huyen de su país a causa de agresión, ocupación o dominación extranjeras, violación masiva de los Derechos Humanos, o acontecimientos que alteren seriamente el orden público, en todo o parte del territorio del país de origen*²⁰⁴ (COLOQUIO..., 1981).

Ao fim do "Colóquio sobre proteção internacional dos refugiados na América Central, México e Panamá: problemas jurídicos e humanitários", em 1984, a definição ampliada foi apresentada na Declaração de Cartagena, segundo a qual,

a definição ou o conceito de refugiado recomendável para sua utilização na região é o que, além de conter os elementos da Convenção de 1951 e do Protocolo de 1967, considere também como refugiados as pessoas que tenham fugido dos seus países porque a sua vida, segurança ou liberdade tenham sido ameaçadas pela violência generalizada, a agressão estrangeira, os conflitos internos, a violação maciça dos direitos humanos ou outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública (COLOQUIO..., 1984).

Conquanto ter sido inspirada pela Convenção da OUA — assim como pela doutrina da Comissão Interamericana de Direitos Humanos, como o próprio documento reconhece —, um elemento importante de subversão da lógica estatista da proteção aos refugiados, que consta no documento africano, não compõe a definição da Declaração de Cartagena: que os eventos que levaram à fuga aconteçam apenas em parte do território do país. Esse aspecto — que leva à não possibilidade, no continente africano, de aplicação da noção de "alternativa de fuga

²⁰⁴ Tradução livre: "necesário estender na América Latina a proteção que os instrumentos universais e interamericanos outorgam a refugiados e exilados a todas as pessoas que fogem de seu país devido a agressão, ocupação ou dominação estrangeiras, violação maciça dos direitos humanos ou acontecimentos que alterem seriamente a ordem pública na totalidade ou em parte do território do país de origem".

interna" —, embora estivesse presente no documento do Colóquio anterior, acabou não sendo integrada à definição que consta na Declaração. Por outro lado, o instrumento latino-americano demonstra, em muitas passagens, seu fundamento em uma compreensão da ordem internacional não meramente pluralista e que reflete preocupações profundamente humanitárias.

Nesse sentido, além dos elementos que constam na Convenção da OUA e que foram, pois, já analisados nesse subtópico (violência generalizada e conflitos internos — sob a mesma lógica das circunstâncias que perturbam gravemente a ordem pública — e agressão estrangeira), a Declaração enuncia a "violação maciça dos direitos humanos" como um elemento que gera fluxos de refugiados. É evidente que, ao se falar de direitos humanos, se aponta para um elemento estatista também, conforme discutido no Capítulo 3. A estrutura criada pelo (e para o) direito internacional dos direitos humanos — parâmetro em relação ao qual é avaliado o risco de grave dano caso a pessoa retorne para seu país de origem — tem como referência o Estado. É ao Estado que cabe possibilitar que as pessoas usufruam desses direitos que foram historicamente sendo afirmados. Contudo, ao se ter os direitos humanos como parâmetro, aponta-se, ao mesmo tempo, não apenas para o Estado, mas para o indivíduo e seu papel na sociedade internacional. Assim, quando se enumera a "violação maciça de direitos humanos", concomitantemente se referencia a obrigação estatal de cumprir com os requisitos de dignidade da pessoa e se afirma que o fundamental é que os direitos sejam garantidos aos indivíduos — se não for por seu país de origem, que seja por outro, de acordo com o compromisso assumido internacionalmente por meio do instituto do refúgio.

Nesse mesmo sentido, outras afirmações que constam no documento revelam a preponderância das preocupações humanitárias: a ênfase no caráter voluntário da repatriação; a indicação da necessidade de fortalecimento dos programas de proteção e assistência; a recomendação de que os países ratifiquem a Convenção de 1951 sem reservas e de que se estabeleça um regime de garantias mínimas de proteção, com base, inclusive, na Convenção Americana dos Direitos Humanos, de 1969; o reconhecimento da reunião familiar como princípio fundamental. Ademais, alguns elementos que demonstram uma interpretação das situações de refúgio para além da lógica de uma ordem internacional pluralista são: o reconhecimento de que o mandato do ACNUR se aplica mesmo aos países que não assinaram a Convenção de 1951; a recomendação de que se solicite ajuda à comunidade internacional para os refugiados na América Central; o reconhecimento da necessidade de que haja uma harmonização sistemática das legislações nacionais em matéria de refúgio; o entendimento de

que o reconhecimento da condição de refugiado não é um ato inamistoso, tendo natureza pacífica, apolítica e humanitária; que são necessários recursos advindos da comunidade internacional, via ACNUR, para a criação de empregos; que as universidades devem participar da cooperação no que diz respeito às normas internacionais e domésticas para a proteção dos refugiados. Um ponto central, nesse sentido, é a expressão da preocupação com a situação de pessoas deslocadas no interior de seus países e a reivindicação de que autoridades nacionais e organismos internacionais lhes ofereçam proteção e assistência.

É interessante notar que não há, na Declaração, uma afirmação explícita sobre verificação da falha da proteção estatal, como os requisitos vinculados à dupla nacionalidade. É evidente que, uma vez que tal determinação se encontra na Convenção, e a Declaração de Cartagena demanda que os Estados ratifiquem esses instrumentos, tal entendimento está implícito nas determinações do documento latino-americano. Contudo, a Convenção de 1951 regula apenas os casos de refúgio decorrentes de perseguição individualizada, o que possibilita o entendimento de que, nas outras situações estipuladas pela Declaração, não é necessário que se verifique a falta da proteção estatal de todos os países de nacionalidade antes de que se reconheça a condição de refugiada de uma pessoa.

Embora não seja um documento vinculante, a Assembleia Geral da Organização dos Estados Americanos recomendou que Declaração de Cartagena fosse adotada por todos os países do continente, e ela tem influenciado a prática do direito dos refugiados e da proteção a essas pessoas a partir de uma "*more humanitarian and humane approach*"²⁰⁵ (PIOVESAN; JUBILUT, 2011, p. 219), sendo esse um dos três maiores resultados desse documento. Os outros foram: influenciar a proteção dos refugiados no interior dos países — uma vez que diversos países latino-americanos inseriram em suas legislações domésticas algumas das disposições da Declaração — e o estabelecimento de revisão periódica e de mecanismos de avaliação — concretizados, por exemplo, pelo Plano de Ação do México, de 2004, e pelo Plano de Ação do Brasil, de 2014 (PIOVESAN; JUBILUT, 2011).

No âmbito europeu, desde o início dos anos 2000, foram elaborados diversos documentos referentes ao refúgio (EUROPEAN COMMISSION, 2015), evidenciando uma tentativa de harmonização das políticas de migração em decorrência do processo de integração europeia. Na atualidade, os instrumentos mais importantes são: a Diretiva sobre qualificação (2011/95/UE), aquela sobre procedimentos de refúgio (2013/32/UE), e a diretiva sobre condições de recepção (2013/33/UE).

²⁰⁵ Tradução livre: "abordagem mais humanitária e mais humana".

Assim como os outros instrumentos regionais, os documentos europeus admitem ter a Convenção de 1951 e seu Protocolo Relativo como pedras basilares de seu regime jurídico referente à proteção dos refugiados. A Diretiva 2011/95/UE foi elaborada com o objetivo principal de assegurar que os Estados-membros apliquem critérios comuns de identificação das pessoas que, efetivamente, tenham necessidade de proteção internacional e de que haja em todos os Estados-membros um nível mínimo de benefícios à disposição dessas pessoas (UNIÃO EUROPEIA, 2011). Esse documento define como refugiado

[...] o nacional de um país terceiro que, receando com razão ser perseguido em virtude da sua raça, religião, nacionalidade, convicções políticas ou pertença a um determinado grupo social, se encontre fora do país de que é nacional e não possa ou, em virtude daquele receio, não queira pedir a protecção desse país, ou o apátrida que, estando fora do país em que tinha a sua residência habitual, pelas mesmas razões que as acima mencionadas, não possa ou, em virtude do referido receio, a ele não queira voltar, e aos quais não se aplique o artigo 12o (UNIÃO EUROPEIA, 2011).

Para que um ato seja equivalente à perseguição, para as normas europeias, ele tem que

- a) Ser suficientemente grave, devido à sua natureza ou persistência, para constituir uma violação grave dos direitos humanos fundamentais, em especial os direitos que não podem ser derogados, nos termos do artigo 15.º, n.º 2, da Convenção Europeia de Protecção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais; ou
- b) Constituir um cúmulo de várias medidas, incluindo violações dos direitos humanos, suficientemente graves para afectar o indivíduo de forma semelhante à referida na alínea a) (UNIÃO EUROPEIA, 2011).

O documento ainda especifica que

2. Os actos de perseguição qualificados no n.º 1 podem assumir, designadamente, as seguintes formas:
 - a) Actos de violência física ou mental, incluindo actos de violência sexual;
 - b) Medidas legais, administrativas, policiais e/ou judiciais, quando forem discriminatórias ou aplicadas de forma discriminatória;
 - c) Acções judiciais ou sanções desproporcionadas ou discriminatórias;
 - d) Recusas de acesso a recurso judicial que se traduzam em sanções desproporcionadas ou discriminatórias;
 - e) Acções judiciais ou sanções por recusa de cumprir o serviço militar numa situação de conflito em que o cumprimento do serviço militar implique a prática de crimes ou actos abrangidos pelo âmbito dos motivos de exclusão previstos no artigo 12.º, n.º 2;
 - f) Actos cometidos especificamente em razão do género ou contra crianças (UNIÃO EUROPEIA, 2011).

A definição de refugiado reconhecida pela União Europeia, conforme se pode verificar dos excertos acima, ao contrário do que acontece nas esferas africana e latino-americana, se atém à Convenção de 1951 e ao seu Protocolo — não há ampliação da definição. Para outras situações em que é verificado risco para a pessoa, mas que esse não é decorrente de uma perseguição por razões de raça, religião, nacionalidade, opinião política ou grupo social, é reservada a ela a possibilidade de usufruir de "protecção subsidiária", conforme especificado:

«Pessoa elegível para protecção subsidiária», o nacional de um país terceiro ou um apátrida que não possa ser considerado refugiado, mas em relação ao qual se verificou existirem motivos significativos para acreditar que, caso volte para o seu país de origem ou, no caso de um apátrida, para o país em que tinha a sua residência habitual, correria um risco real de sofrer ofensa grave na acepção do artigo 15°, e ao qual não se aplique o artigo 17°, n° 1 e 2, e que não possa ou, em virtude dos referidos riscos, não queira pedir a protecção desse país (UNIÃO EUROPEIA, 2011).

O artigo 15 dispõe que são ofensas graves: a pena de morte ou execução; a tortura, a pena ou tratamento desumano ou degradante; e a ameaça grave e individual contra a vida ou a integridade física de um civil, resultante de violência indiscriminada em situações de conflito armado internacional ou interno. O artigo 17 diz respeito às normas para a exclusão de uma pessoa da protecção subsidiária²⁰⁶. Essa criação de uma categoria específica de protecção subsidiária para lidar com, entre outras, pessoas que saíram de seu país devido a uma situação de violência generalizada tem grande implicação para o sistema internacional de protecção ao indivíduo: embora o documento afirme que suas disposições se aplicam a refugiados e àqueles que têm protecção subsidiária, a determinação sobre a devolução é um dos poucos trechos em que não se especifica o "estatuto de refugiado e o estatuto da protecção subsidiária". Isso, por sua vez, suscita dúvidas sobre a aplicabilidade do *non-refoulement* às pessoas sob protecção subsidiária. Outra importante distinção é que ao refugiado é emitida uma autorização de residência com validade mínima de três anos; em caso de protecção subsidiária, a autorização é, inicialmente de um ano e, caso renovada, tem validade de pelo menos dois anos.

²⁰⁶ "1. O nacional de um país terceiro ou o apátrida é excluído da qualidade de pessoa elegível para protecção subsidiária se existirem motivos sérios para considerar que:

- a) Praticou crimes contra a paz, crimes de guerra ou crimes contra a humanidade, nos termos dos instrumentos internacionais que estabelecem disposições relativas a estes crimes;
- b) Praticou um crime grave;
- c) Praticou actos contrários aos objectivos e princípios das Nações Unidas enunciados no preâmbulo e nos artigos 1° e 2° da Carta das Nações Unidas;
- d) Representa um perigo para a comunidade ou para a segurança do Estado-Membro onde se encontra.

2. O n° 1 aplica-se às pessoas que tenham instigado ou participado de outra forma na prática dos crimes ou actos nele referidos" (UNIÃO EUROPEIA, 2011).

Assim como os outros documentos, as normativas europeias apresentam aspectos que ora refletem uma concepção pluralista da ordem internacional e ora uma solidarista. No que concerne a elementos solidaristas, é imprescindível destacar que o objetivo desses documentos é a criação de "critérios comuns para o reconhecimento de requerentes de asilo como refugiados na acepção do artigo 1º da Convenção de Genebra" (UNIÃO EUROPEIA, 2011, n. 12). Isto é, as normas refletem e dão suporte ao processo de integração europeia e à necessidade, conseqüente, de harmonização de políticas. Esse propósito, de modo evidente, revela a alocação de autoridade no continente em uma esfera supranacional e um afastamento da visão de que o Estado soberano é o repositório último de autoridade na esfera internacional. Essa mesma compreensão sobre distintas possibilidades de alocação da autoridade é evidenciada quando, ao discorrer sobre a falha de proteção no país de origem, se admite que uma organização internacional, que controle uma região ou uma área maior do território do Estado, seria capaz de prover proteção a um indivíduo (UNIÃO EUROPEIA, 2011, n. 26). Observa-se, pois, o estabelecimento de procedimentos administrativos comuns para processamento do pedido de refúgio (por exemplo, para a entrevista pessoal, a assistência jurídica, as garantias para menores não acompanhados e a utilização da detenção²⁰⁷ — UNIÃO EUROPEIA, 2013a, 2013b).

Além disso, nota-se que os documentos determinam que os Estados observem o princípio da unidade familiar (UNIÃO EUROPEIA, 2011, 2013b) — que coloca como único referente o bem-estar do indivíduo; mencionam como guia para suas ações a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (UNIÃO EUROPEIA, 2011, 2013a, 2013b); determinam a obrigação dos Estados de transpor as determinações para suas respectivas legislações nacionais (UNIÃO EUROPEIA, 2011, 2013a, 2013b); explicitam a necessidade de cooperação (seja por meio da designação de um ponto focal por cada um dos membros e ressalta que devem ser tomadas as medidas necessárias para cooperação direta e intercâmbio de informações — UNIÃO EUROPEIA, 2011, 2013a — ou pela afirmação de que a eficácia dos sistemas de acolhimento nacionais e a cooperação entre os Estados-membros devem ser asseguradas — UNIÃO EUROPEIA, 2013b) e listam direitos de que estão intitulados refugiados e solicitantes de refúgio²⁰⁸ (UNIÃO EUROPEIA, 2011, 2013b). Outro importante

²⁰⁷ A qual, como já discutimos no Capítulo 3, remonta a uma organização do mundo em que a transposição de fronteiras implica uma ruptura da lógica de que cada pessoa pertence a um Estado soberano e à, decorrente, possibilidade de que o indivíduo seja inserido num sistema que, em última instância, reprime e pune a mobilidade humana.

²⁰⁸ É evidente que a garantia de direitos pelo Estado de acolhida aos refugiados e solicitantes de refúgio também é marcada pela tensão entre solidarismo e pluralismo discutida no Capítulo 3).

aspecto cosmopolita do arranjo europeu é o reconhecimento de que a determinação do *status* de refugiado é um ato declaratório (UNIÃO EUROPEIA, 2011, n. 21). Há, ainda, a declaração de que as políticas devem ser geridas pelo princípio da solidariedade e do compartilhamento de responsabilidades, inclusive as implicações financeiras (2013a, 2013b).

Por outro lado, os elementos pluralistas estão, também, presentes. O mais forte deles é a explicitação da utilização do recurso à fuga interna. Nesse sentido, declara-se que

1. Ao apreciarem o pedido de protecção internacional, os Estados-Membros podem determinar que um requerente não necessita de protecção internacional se, numa parte do país de origem, o requerente:

a) Não tiver receio fundado de ser perseguido ou não se encontrar perante um risco real de ofensa grave; ou

b) Tiver acesso a protecção contra a perseguição ou ofensa grave, tal como definida no artigo 7º, e puder viajar e ser admitido de forma regular e com segurança nessa parte do país, e tiver expectativas razoáveis de nela poder instalar-se (UNIÃO EUROPEIA, 2011, art. 8º).

Tal determinação reforça a ideia de que o Estado é a primeira entidade responsável pela protecção de seu cidadão, e, mesmo que não seja capaz de protegê-lo em uma determinada área do país, é necessário que se verifique a incapacidade ou indisponibilidade do país de origem de proteger o indivíduo em qualquer parte de seu território. Caso essas não fiquem comprovadas, a pessoa não será reconhecida como refugiada no âmbito da União Europeia.

A partir de compreensão semelhante, consta, também, a indicação de que os Estados considerem se era "razoável prever que o requerente podia valer-se da protecção de outro país do qual pudesse reivindicar a cidadania" (UNIÃO EUROPEIA, 2011, art. 4º, e). Logo, o critério de que a falha da protecção estatal seja verificada em cada país de nacionalidade também é estipulado na Europa. O que, igualmente, é verificado ao se estipular como uma cláusula de cessação a aquisição de nova nacionalidade e usufruto de protecção decorrente dessa nacionalidade pelo refugiado (art. 11, 1, c).

No Capítulo 3, discutimos como a possibilidade de que um refugiado seja expulso do país de refúgio reflete e reforça um pluralismo da ordem internacional. No âmbito da União Europeia é ainda mais forte essa evidência. Isso porque a segurança nacional e o perigo para a comunidade não apenas justificam a expulsão como são motivos para a exclusão e para a perda. Enquanto, segundo a Convenção, o refugiado pode ser expulso; conforme os parâmetros europeus, os Estados-membros podem "revogar, suprimir ou recusar renovar o estatuto concedido a um refugiado [...] quando [...] representa um perigo para a segurança do Estado-membro em que se encontra; [...] represente um perigo para a comunidade desse

Estado-membro" (UNIÃO EUROPEIA, 2011, art. 14, 4). Nesse sentido, observa-se que, entendido como alguém que põe um risco à segurança nacional de um possível Estado de acolhida, ao indivíduo sequer é reconhecida a sua situação de perseguição no país de origem.

Outrossim, a utilização dos conceitos de *safe first country*, *safe country of origin* e *safe third country* — que ressalta os aspectos pluralistas discutidos no Capítulo 3 — é mais presente no arranjo europeu, já que consta em suas normativas. Por fim, é necessário ressaltar que a harmonização, malgrado representar um tipo de alocação de autoridade exterior ao Estado, tem como objetivo, também, "contribuir para limitar os movimentos secundários dos requerentes influenciados pela diversidade das condições de acolhimento" intrabloco (UNIÃO EUROPEIA, 2013b), em relação a que se pode identificar uma delimitação de espaços soberanos.

Percebe-se, assim, que dos documentos analisados a Declaração de Cartagena é o instrumento com o mais forte fundamento nos direitos humanos, sendo esses reiteradamente afirmados ao longo do texto a partir de uma *rationale* que foge ao mero reconhecimento da existência de Estados com jurisdições soberanas determinadas por fronteiras com interesses coincidentes que fomentam a cooperação. Observa-se, nesse documento, um conjunto de normas que resultam da interação entre os atores (que não apenas são Estados, como as universidades, claramente referenciadas), que vêm identificando novas compreensões do instituto do refúgio, decorrentes da aplicação das normas definidas no plano internacional e remodelando seus interesses e seus valores relacionados ao tema. Na medida em que a Declaração ampliou o conceito de refugiado a ser aplicado na região, explicitou que existem pessoas que fogem de situações não abarcadas pela Convenção de 1951 e pelo Protocolo de 1967 que geram uma necessidade de proteção internacional equivalente à perseguição por raça, religião, nacionalidade, opinião política e grupo social e que devem, portanto, valer-se do mesmo mecanismo de proteção; e não determinou ser necessário que a pessoa, ao fugir de situações de violência generalizada, primeiro busque a proteção de todos os países de sua nacionalidade.

Já no que concerne à cooperação, os instrumentos europeus relativos aos refugiados são os instrumentos regionais que mais enfatizam a necessidade de uma atuação cooperativa dos atores envolvidos para o provimento de respostas efetivas para as demandas decorrentes da recepção desses indivíduos. É evidente que esse maior enfoque é decorrente do processo de integração europeia, a qual demanda adoção de políticas comuns. Nesse sentido, observamos

uma busca mais estruturada de padronização de procedimentos administrativos no que tange ao refúgio e à criação de mecanismos de acompanhamento conjunto.

Observa-se, desse modo, que os instrumentos regionais, assim como a própria Convenção, expressam a dinâmica contraditória de um mundo que ora enfatiza os aspectos pluralistas da ordem internacional ora os solidaristas. Esses instrumentos configuram a estrutura em que ocorre a cooperação que visa a lidar com os temas relacionados aos refugiados. Toda essa configuração, desse modo, é responsável por determinar como serão providas soluções para as demandas dos refugiados.

4.6 Soluções duradouras – o efeito das tensões da ordem e das "ameaças" à segurança

O estatuto do ACNUR (UNHCR, 1950) atribuiu a esse escritório a função de prover proteção internacional aos refugiados e de buscar soluções permanentes para as problemáticas relacionadas a esses indivíduos, por meio do auxílio para sua repatriação voluntária ou sua assimilação dentro das comunidades em que foram acolhidos. O regimento também prevê que o Alto Comissariado se engaje em atividades de reassentamento, conforme recursos à sua disposição. Desse modo, foram consagradas as soluções duradouras que, na contemporaneidade, o regime busca fornecer para os refugiados: repatriação — o retorno para o país de origem; a integração local — a obtenção de residência permanente ou naturalização no primeiro país de refúgio; e o reassentamento — uma transferência para um terceiro país.

É possível encontrar na literatura sobre refúgio a discussão sobre o fracasso das três soluções tradicionais para a resolução dos fluxos de refugiados e a necessidade de se pensar uma "quarta solução" (LONG, 2014). Essa reflexão torna-se particularmente evidente quando o tema em questão diz respeito às situações prolongadas de refúgio (*protracted refugee situations*^{209,210}), como aquela de somalis no Quênia e de burundineses na Tanzânia (LOESCHER; MILNER, 2005). Contudo, embora tenha havido esforços propondo uma mudança de perspectiva em relação às soluções, essas ainda são as respostas providas pelo

²⁰⁹ Definida como a situação em que pelo menos 25 mil refugiados da mesma nacionalidade se encontra no exílio por cinco anos ou mais (UNHCR, 2016a). O ACNUR nota que essas pessoas se encontram em uma situação de limbo duradoura e intratável. Suas vidas podem não estar em risco, mas seus direitos básicos e suas necessidades econômicas, sociais e psicológicas básicas continuam não contemplados após anos no exílio (UNHCR, 2004b).

²¹⁰ Em 2015, havia 6,7 milhões de refugiados nessa situação — cerca de 300 mil a mais que no ano anterior (UNHCR, 2016a).

regime internacional para os refugiados, motivo pelo qual as três serão discutidas neste capítulo.

4.6.1 Repatriação voluntária

A repatriação voluntária foi, no ano de 2015, a solução mais utilizada, em termos quantitativos, para os refugiados — que, uma vez repatriados, são denominados "retornados" (*returnees*). Contudo, considerando o cenário geral de fluxo de refugiados, os números foram pequenos (201.400 refugiados). Essa dificuldade para que a situação de refúgio seja finalizada por meio da repatriação é consequência, segundo o ACNUR, de conflitos não resolvidos, instabilidade política e insegurança (em seu sentido tradicional, de risco à integridade física), que tornam o retorno impossível para milhões de pessoas (UNHCR, 2016a).

Em diversas publicações, o ACNUR tem afirmado que a repatriação "em segurança e com dignidade", quando possível, é a solução preferencial (UNHCR, 1985, 2006c; EXCOM, 2009). Chimni (2004) sustenta que essa sempre foi a solução preferida a partir da Segunda Guerra Mundial, embora, até 1985, o reassentamento fosse, na prática, fomentado. A partir desse ano, a repatriação começou a ser promovida como "a" solução duradoura, com uma ênfase em seu caráter voluntário. Em 1993, a noção de "retorno seguro" foi introduzida no discurso sobre as soluções para os regimes de proteção temporária²¹¹ estabelecidos na Europa Ocidental (CHIMNI, 2004). Considerando-se a conformidade com a vontade própria do indivíduo, a repatriação dependeria de que este estivesse convencido de que as causas que geraram sua fuga diminuiriam significativamente, de modo que se vislumbre uma retomada de importantes aspectos da vida anterior ao refúgio (GORDENKER, 1987) — a realidade, porém, nem sempre corresponde a esse cenário.

O ACNUR aponta haver diversas considerações referentes à concretização da repatriação, em meio às quais o objetivo do Escritório é assegurar que a proteção nacional está, de fato, disponível, de modo que a proteção internacional não seja mais necessária (UNHCR, 2002c). Nesse contexto, para os países de refúgio, sobretudo aqueles vizinhos a países de origem, abrigar um grande número de refugiados é, frequentemente, uma carga

²¹¹ Proteção temporária é uma expressão, geralmente, utilizada para designar uma resposta emergencial de curto prazo referente a um influxo significativo de solicitantes de refúgio, tendo sido inicialmente desenvolvida por vários países europeus ocidentais como uma resposta para um movimento de longa escala de pessoas fugindo do conflito na antiga Iugoslávia nos anos 1990 (UNHCR, 2011).

pesada para as infraestruturas frágeis e uma tensão para tecidos sociais complexos. Por esse motivo, é recorrente que no início de um intenso fluxo, as respostas para os refugiados sejam marcadas por solidariedade e assistência internacionais, as quais declinam conforme a situação se prolonga (UNHCR, 2002c). Do ponto de vista dos países de origem, assegurar o respeito pelos direitos humanos, a reconstrução da infraestrutura, a restauração da vida econômica, social e política, a reabilitação do sistema judicial e a manutenção da estabilidade de longo prazo é custoso e demanda trabalho e tempo. Enquanto alguns países não priorizam o retorno de seus nacionais; outros apreciam o poder político que esse regresso fomenta — já que a volta pode ser interpretada como um apoio ao governo estabelecido, o que, por consequência, envia uma mensagem positiva para a sociedade internacional a respeito das condições empíricas nesses Estados. Há, ainda, o papel da sociedade internacional de alocar recursos suficientes para fomentar uma sustentabilidade de longo prazo nas áreas de retorno, visando a evitar que situações gerem novos fluxos venham a irromper e que as populações retornadas não se tornem dependentes de assistência humanitária por períodos longos (UNHCR, 2002c).

Enquanto a repatriação foi uma solução já prevista no estatuto do ACNUR e uma tarefa atribuída a esse organismo, seu mandato foi estendido para incluir o provimento de assistência para a reabilitação (das áreas nos países de acolhida em que viviam os refugiados) e o trato das consequências do retorno (como o monitoramento da segurança e do bem-estar dos retornados, o apoio aos esforços nacionais para criar capacidade legal e jurídica para possibilitar a reconciliação, a reconstrução, a assistência ao desenvolvimento e a reintegração sustentável — UNHCR, 2004b). O retorno dá início a um processo de reintegração, o qual visa ao desaparecimento das diferenças relacionadas a direitos e deveres entre retornados e seus compatriotas e ao acesso a serviços, recursos produtivos e oportunidades (UNHCR, 2004b). Desse modo, o ACNUR ressalta que a reintegração se baseia no princípio de que os retornados são cidadãos do Estado em que vivem e que as autoridades nacionais e locais têm a responsabilidade primária de protegê-los (UNHCR, 2008a).

O caráter voluntário da repatriação presumivelmente elimina quaisquer implicações políticas para o retorno (GORDENKER, 1987). No entanto, enquanto da perspectiva das autoridades estatais o fim da perseguição — ou da situação de violência generalizada — é a prioridade máxima para que o retorno aconteça, da perspectiva do refugiado a volta requer, também, oportunidades econômicas, o que, juntamente com as garantias físicas e sociais,

geralmente demanda negociações com o governo do país de origem (GORDENKER, 1987). A repatriação, pois, está necessariamente vinculada à política internacional.

Juntando-se, logo, os interesses políticos envolvidos na repatriação e a subjetividade da caracterização de algo como "voluntário", tem havido um crescente questionamento a respeito de quão voluntários, de fato, têm sido os processos de repatriação no mundo atual. Hammond (2014) explicita como a repatriação não é uma decisão objetiva. Em primeiro lugar, há a determinação legal de que o retorno não equivalha a *refoulement*, e avaliar as possíveis ameaças para os retornados pode ser difícil e influenciado por considerações políticas. Em segundo lugar, vem a questão referente ao estabelecimento das pessoas, por um longo período, em um determinado local e a, conseqüente, diminuição de sua disposição para regressar. Um terceiro ponto, também citado, concerne aos desafios socioeconômicos do regresso para um país que passou por um conflito. Por fim, há o debate sobre se existe, no âmbito de uma família, uma pessoa cuja decisão sobre o retorno tem maior peso ou é definitiva — há casos, por exemplo, em famílias patriarcais, em que as mulheres são obrigadas a retornar ainda que não o desejem.

Nessa discussão a respeito da repatriação, portanto, há dois pontos de particular relevância para a nossa análise. O primeiro diz respeito ao caráter voluntário do retorno, e, em relação a esse ponto, queremos discutir algo além do retorno forçado de refugiados — apesar de ser esse um grande problema ao longo das últimas décadas, conforme tem sido frequentemente ressaltado²¹² —, debatendo a própria configuração do instituto. A Convenção de 1951 traz como uma das cláusulas de cessação da condição de refugiado a situação em que "por terem deixado de existir as circunstâncias em consequência das quais foi reconhecida como refugiada, ela não pode mais continuar recusando a proteção do país de que é nacional" (ONU, 1951, art. 1º, C, 5). Essa determinação, que também consta na Declaração da OUA e na Diretiva 2011/95/UE da União Europeia, atribuiu ao Estado a capacidade de decidir se a situação em um determinado local se alterou até o ponto em que o refugiado não pode mais recusar a proteção do seu país de origem. Logo, a repatriação, como diversos aspectos vinculados ao instituto do refúgio, demonstra elementos contraditórios: ao refugiado é atribuída a possibilidade de decidir se quer ou não regressar para seu país de origem (foco na capacidade do indivíduo de decidir sobre eventos que ocorrem no plano internacional), porém, seu país de acolhida pode, independentemente da vontade dos refugiados, declarar que

²¹² O ACNUR pronunciou-se no que concerne ao retorno, em 2002, de congoleses (UNHCR, 2002d), em 2009, de iraquianos (UNHCR, 2009b) e, em 2013, de somalis (UNHCR, 2013b).

sua condição como refugiado cessou (Estado como instância última de decisão na esfera internacional).

É possível evidenciar, assim, que ao refugiado cabe a decisão voluntária de retornar, desde que o Estado ainda não tenha decidido que ele tem que "tomar essa decisão", retirando, seu *status* como refugiado e, possivelmente, destituindo o indivíduo de uma situação migratória regular. Apesar de a repatriação ser uma solução para a questão do refúgio desde a emergência do regime internacional contemporâneo para os refugiados, a sua relação com a cessação do *status* tem sido pouco discutida na literatura. Além disso, são poucas as discussões que analisam os aspectos sociológicos e antropológicos da decisão referente ao retorno (HAMMOND, 2014). Nesse cenário, é possível questionar por que a repatriação ainda é encarada como "*the best solution*" — conforme afirmado pelo Alto Comissário para Refugiados, Filippo Grandi, em 2016²¹³ (UN NEWS SERVICE, 2016).

Desse modo, retoma-se a discussão sobre como a presença dos refugiados em um determinado país é encarada como um fardo para o Estado de acolhida, a qual, considerando os estudos que demonstram não haver impacto econômico negativo significativo, pode estar vinculada intimamente à questão da segurança societal. Isso, por sua vez, leva-nos ao segundo ponto: como a oposição entre "nós" e os "outros", refletida na compreensão de risco à identidade, homogeneiza a experiência dos refugiados, negligenciando suas particularidades ao ponto de ser possível afirmar que o que "essas pessoas" querem é retornar para seu país de origem. Nesse sentido, ignora-se o fato de que a experiência identitária vinculada ao refúgio (seja ela securitizada ou não) é relacional: não é apenas a comunidade hospedeira que vivencia acontecimentos que incidem diretamente sobre a percepção e a construção da sua própria identidade, mas os refugiados, também, passam por processo similar. Na verdade, denominar os indivíduos como, apenas, "refugiados" — como, inclusive, fazemos neste trabalho — uniformiza-os, bem como suas experiências e suas necessidades. Ao se securitizar a imigração, as particularidades são ainda mais negligenciadas, uma vez que se torna primordial lidar com a ameaça existencial colocada pela presença dessas pessoas. Desse modo, independentemente das necessidades e vontades individuais, a repatriação torna-se o objetivo a ser concretizado — ainda que os refugiados tenham passado por processos individuais que podem ter reconstruído sua identidade e que, portanto, retornar ao local de origem não seja um desejo. Ademais, os próprios locais de origem, durante o período do exílio podem ter se transformado "outro lugar" que não o "lar" anterior.

²¹³ Essa afirmação do Alto Comissário contrasta com a afirmação do próprio ACNUR de que não há uma hierarquia formal entre as três soluções duradouras (UNHCR, 2011).

Assim, a configuração e a aplicação da repatriação e as determinações sobre a cessação da condição de refugiado indicam que essa é uma solução que reflete uma organização pluralista da ordem, em que questões identitárias influem para que o refúgio seja visto como um instituto de aplicação temporária e em que o regresso significa o fim de um problema (para o país de acolhida), um reforço das condições de estatalidade — com a volta de uma parte da população — (para o país de origem) e o retorno à ordem "natural" (ou nacional) das coisas (para a sociedade internacional).

4.6.2. Reassentamento

O ACNUR (UNHCR, 2011a) explica que o reassentamento envolve a seleção e a transferência de refugiados de um Estado em que buscaram proteção — chamados primeiros países de refúgio — para um terceiro Estado, o qual concordou em recebê-los, como refugiados, com *status* de residência permanente. Essa solução, portanto, assegura proteção contra o *refoulement* e provê ao refugiado o acesso a direitos similares àqueles desfrutados pelos nacionais. Objetiva, pois, fornecer proteção internacional e suprir as necessidades específicas de pessoas cuja vida, liberdade, segurança, saúde ou outros direitos fundamentais continuam em risco onde foram reconhecidas como refugiadas. Ao contrário das outras soluções duradouras tradicionais, ela não exclui as outras possibilidades, isto é, o refugiado pode, posteriormente, repatriar-se ou integrar-se localmente (UNHCR, 2011a). É considerada uma "*tangible expression of international solidarity and responsibility sharing mechanism, allowing States to help share responsibility for refugee protection, and reduce problems impacting the country of asylum*"²¹⁴ (UNHCR, 2011a, p. 3).

O reassentamento geralmente implica a saída do refugiado de sua região de origem (VAN SELM, 2014) e foi um mecanismo bastante utilizado durante a Guerra Fria, sobretudo durante as décadas de 1970 e 1980 (CHIMNI, 2004; VAN SELM, 2014). Na atualidade, algumas pré-condições têm que ser satisfeitas para que se proceda ao reassentamento, as quais são: que a pessoa a ser reassentada seja reconhecida como refugiada pelo ACNUR — exceção é possível para apátridas não refugiados para os quais o reassentamento seja considerado a solução mais apropriada, assim como para alguns dependentes não refugiados, objetivando

²¹⁴ Tradução livre: "expressão tangível de solidariedade internacional e de um mecanismo de compartilhamento de responsabilidade, que permite que os Estados ajudem a dividir a responsabilidade pela proteção aos refugiados e reduz os problemas que impactam os países de refúgio".

manter a unidade familiar — e que todas as possibilidades de soluções duradouras tenham sido avaliadas e o reassentamento seja identificado como a solução mais apropriada (UNHCR, 2011a).

O ACNUR identifica algumas subcategorias para os pedidos de reassentamento:

1) necessidades de proteção física e/ou legal no país de refúgio (o que inclui a ameaça de *refoulement*);

2) sobreviventes de tortura e/ou violência — cuja repatriação ou condições de refúgio possam resultar em maior trauma ou um risco aumentado, ou quando o tratamento apropriado não está disponível;

3) necessidades médicas — principalmente quando não há disponibilidade para um tratamento para preservação da vida;

4) mulheres e meninas em risco — que têm problemas de proteção relacionados especificamente a seu gênero;

5) reunificação familiar — quando essa é a única forma para reunir membros familiares que, devido à fuga, estão em países diferentes;

6) crianças e adolescentes em risco — em relação aos quais o "melhor interesse" indica o reassentamento;

7) falta de soluções duradouras alternativas possíveis — quando outras soluções não são factíveis no futuro próximo, quando o reassentamento pode ser utilizado de forma estratégica e quando ele pode abrir possibilidades para soluções abrangentes²¹⁵.

Observa-se, pois, que o reassentamento é uma ferramenta utilizada quando a pessoa refugiada tem direitos humanos básicos negados no país de refúgio, cujas autoridades não são capazes ou não estão dispostas a prover uma proteção efetiva ou suprir suas necessidades (UNHCR, 2011a). Essa é uma ferramenta que, na atualidade, depende da articulação entre o ACNUR e os Estados, sendo que, em 2015, 33 países ofereceram reassentamento ou admissão temporária em seus territórios (UNHCR, 2016a). Em 2015, o ACNUR estimou que 1 milhão de refugiados se encontravam em situação que o reassentamento se fazia necessário — um aumento de 50% em relação a 2012 e um equivalente a 8% da população total de refugiados no mundo (UNHCR, 2015d). Contudo, apenas 107.100 refugiados foram reassentados²¹⁶, dos quais, 60% nos Estados Unidos (UNHCR, 2016a).

²¹⁵ Uma abordagem abrangente das soluções duradouras refere-se à utilização das três soluções, de modo concertado e sistemático visando a encontrar soluções duradouras para um grupo específico em um país ou região de refúgio (UNHCR, 2011).

²¹⁶ Um pequeno crescimento em relação aos 105.200 reassentados em 2014 (UNHCR, 2016a).

O reassentamento é, logo, uma forte ferramenta de proteção, uma vez que, já reconhecida como refugiada em um dado país, há uma nova identificação das necessidades de proteção da pessoa e o provimento de uma resposta que visa a supri-la, considerando suas peculiaridades. No entanto, a diferença entre o número de pessoas para as quais o reassentamento seria a melhor opção e a quantidade de pessoas, de fato, reassentadas, é bastante grande.

Tem sido constatado um interesse significativo na Europa pelo reassentamento, fundado no entendimento de que as chegadas por meio desse mecanismo possibilitam um melhor manejo e uma maior restrição (em termos de quantidade), em comparação com a incapacidade de se lidar com os fluxos espontâneos (VAN SELM, 2014). Uma constatação que corrobora esse entendimento é de que determinados países escolhem os refugiados que são economicamente mais bem-sucedidos (VAN SELM, 2014). Outra questão é a utilização de "critérios de integração" para a seleção daqueles refugiados que serão reassentados em seu país (VAN SELM, 2014), ou seja, que os países deem preferência àquelas pessoas que acreditam que se integrarão melhor à sua cultura. Um estudo organizado pela Diretoria de Imigração da Noruega explica que esse país oficializou o "potencial de integração" como critério para seleção de refugiados a serem reassentados em 2002 (LONG & OLSEN, 2007). O documento afirma, ainda, a existência de práticas similares no Canadá, na Nova Zelândia e na Grã-Bretanha. Nesse processo de identificação do "potencial de integração dos possíveis reassentados" são consideradas as seguintes questões: conexões familiares no país; idade, educação e experiência profissional; conhecimento de idiomas, inclusive a capacidade de aprender novas línguas; situação de saúde; estado civil; representação do grupo étnico na Noruega; categorias especiais, como "mulheres em risco" e "sobreviventes de violência e tortura". Nota-se que, em casos de emergência, existem exceções a esses critérios. É interessante notar que o estudo explicita que o direito internacional obriga que os Estados não devolvam as pessoas que chegam às fronteiras dos países solicitando proteção, mas não os compele a reassentar ninguém.

O ACNUR, em 2006, posicionou-se contra esse tipo de abordagem, aduzindo que

in spite of the clear protection nature of resettlement, in the last years, some resettlement countries are increasingly resorting to selection criteria based on integration potential rather than protection needs. An approach that emphasizes immigration criteria (such as integration potential) rather than

*protection needs may result in putting the lives of vulnerable refugees at risk when no other solutions are available*²¹⁷ (EXCOM, 2006).

O Escritório, em 2014, voltou a reafirmar sua contrariedade a essa prática e classificou-a como um critério discriminatório de seleção (EXCOM, 2014). Além disso, tem havido uma preocupação do ACNUR de que os países que reassentam refugiados o façam em detrimento do acesso ao procedimento de solicitação de refúgio para aqueles indivíduos que chegaram autonomamente ao território do país (NAKASHIBA, 2013). Esse processo de "substituição" traz benefícios em relação à população nacional — motivo por que é politicamente atrativo —, já que o governo mostra estar no controle da situação de duas formas. Em primeiro lugar, fortalece-se a crença de que o governo tem controle sobre suas fronteiras, o que reforça sua visão como Estado soberano em seu território. Em segundo, uma vez securitizada a imigração, por meio do reassentamento o país "continua" a cumprir com as obrigações vinculadas ao fornecimento de proteção de internacional a indivíduos em risco em seu país de origem enquanto seleciona pessoas cujas características pessoais diminuem a percepção sobre o risco que colocam para a identidade nacional. Toda essa aplicação, por sua vez, tem consequência para a imagem que se constrói sobre os solicitantes de refúgio que chegam de forma autônoma ao país: a noção de que eles deviam ter esperado para serem reassentados e uma maior vinculação dessas pessoas a um "abuso do sistema de refúgio".

O reassentamento é, sem dúvida, uma importante ferramenta de proteção, pois prevê que pessoas que já estão sob auspícios do instituto do refúgio tenham suas necessidades individuais de proteção avaliadas e supridas. Contudo, é possível observar que a forma como este tem sido aplicado na atualidade ajuda a reforçar um discurso de "segurança societal" e uma afirmação de que o Estado é quem, em última instância, decide quem (e/ou como) entra em seu território. Ademais, os dados sobre quantas pessoas têm sido, de fato, reassentadas — frente à necessidade existente —, mostra a fragilidade do sistema de compartilhamento de responsabilidades que o regime internacional dos refugiados prevê, o qual, ao invés de demonstrar comprometimento, pode, também, ser evidenciado como uma "concessão" ou uma "benevolência" dos Estados de reassentamento.

²¹⁷ Tradução livre: "apesar da clara natureza protetora do reassentamento, nos últimos anos, alguns países de reassentamento estão, crescentemente, recorrendo a critérios de seleção baseados no potencial de integração mais que nas necessidades de proteção. Uma abordagem que enfatiza critérios de imigração (como o potencial de integração) mais que as necessidades de proteção pode resultar em risco para as vidas de refugiados vulneráveis quando nenhuma outra solução está disponível".

4.6.3 Integração local

A terceira solução envolve um processo legal, econômico e sociocultural que visa a prover ao refugiado o direito de permanecer no país de refúgio, incluindo, em alguns casos, como um cidadão naturalizado (UNHCR, 2011a). Portanto, é necessário diferenciar essa solução duradoura "integração local" da utilização comum do termo "integrar", o qual aponta para a capacidade do refugiado de se adaptar ao novo contexto sociocultural em que se inseriu — e que, geralmente, precede a aplicação da integração local como solução. De fato, é possível que um refugiado esteja, na linguagem usual, bem integrado no seu país de acolhida, mas que continue com o *status* de refugiado e imbricado, assim, no caráter temporário dessa condição jurídica.

A integração local é claramente estabelecida no art. 34 da Convenção de 1951, o qual afirma que "os Estados partes facilitarão, na medida do possível, a assimilação e a naturalização dos refugiados. Esforçar-se-ão especialmente para acelerar o processo de naturalização e reduzir, na medida do possível, as taxas e despesas desse processo" (ONU, 1951). Na prática, a integração local vai além da aquisição da cidadania do país de refúgio (HOVIL, 2014) — conforme mencionamos, envolve "integrar-se" na comunidade. Como um processo complexo e gradual que abarca as dimensões legal, econômica, social e cultural (UNHCR, 2011a), é uma solução "*hard to define, hard to quantify, hard to categorize, and hard to evaluate*"²¹⁸ (HOVIL, 2014, p. 489).

Nesse contexto, o ACNUR pontua que medir e quantificar o grau e a natureza da integração local é desafiador, e a disponibilidade de informação sobre refugiados naturalizados é, normalmente, desigual e incompleta (UNHCR, 2011a). Nos locais em que os refugiados adquirem a cidadania por meio de naturalização, por exemplo, os dados estatísticos, frequentemente, são limitados, uma vez que os países podem não distinguir entre a naturalização de refugiados e de não refugiados. Assim, o número reportado de refugiados naturalizados em um período não é um reflexo real da integração local (UNHCR, 2011a). Em 2015, 28 países reportaram alguma naturalização de refugiados, atingindo o total de 32 mil (UNHCR, 2011a).

Hovil (2014) apresenta uma distinção entre integração *de facto* e integração *de jure*, que reflete a diferenciação que fizemos entre "integrar-se", como uma real participação nas dinâmicas da sociedade de acolhida, e a "integração local", como solução duradoura que finaliza o *status* de refugiado. A autora explica que a integração *de facto* é um processo

²¹⁸ Tradução livre: "difícil de definir, difícil de quantificar, difícil de categorizar e difícil de avaliar".

informal que acontece no nível local e por meio do qual o refugiado "negocia" seu pertencimento à localidade:

*The relationship between refugees and the host population (often including local government officials) is key to their ability to integrate locally: for instance, their legitimacy to live in the area might be built on localized understandings of belonging that transcend national identities, or through recognition of refugees as a potential asset*²¹⁹ (HOVIL, 2014, p. 489).

Já a *de jure*, ultrapassa o âmbito local e diz respeito, primariamente, a pertencimento nacional, consistindo do processo formal de obtenção da cidadania — sendo, portanto, um processo político aberto (HOVIL, 2014). Entendemos, assim, que esse é o momento em que o refugiado deixa de ser uma figura intermediária, e um meio pelo qual, logo, se concretiza, de fato, a inserção daquele indivíduo no Estado, voltando a se construir a relação Estado-cidadão-território — o que, de modo evidente, também acontece por meio da repatriação. Nesse momento, o indivíduo deixa de ser responsabilidade da sociedade internacional e sua proteção e bem-estar voltam a ter uma localização muito bem definida.

No mundo atual, é verificado um enfoque dos Estados na repatriação e na cessação da condição de refugiado, mais que na finalização da condição de refugiado por meio da integração local (UNHCR, 2011a). Tal tendência, pois, articula-se com a compreensão de que a cidadania que se baseia na exclusividade e no protecionismo (HOVIL, 2014), que fundamenta a securitização da imigração por meio de referências à identidade da população de um determinado país. Em um cenário em que o refúgio é discursivamente vinculado a uma ameaça identitária, identificamos obstáculos para a integração *de facto* e *de jure*, em que a dificuldade para a primeira reforça a não realização da segunda e vice-versa. Isso porque, na medida em que se interpreta a presença dos refugiados como uma ameaça a uma imaginada identidade nacional, as possibilidades de que aquelas pessoas cheguem a tornar-se parte da comunidade local — isto é, integrem-se — são minadas, tanto pela própria comunidade, que, vendo o refugiado como o outro, não se abre para o diálogo que permita a reconstrução de identidades, como pelo próprio refugiado, o qual, colocado numa posição de ameaçador pode retrair-se, evitando espaços comuns em que ocorrem as trocas de experiência — também impossibilitando a reconstrução de identidades daqueles envolvidos. Nesse contexto, a

²¹⁹ Tradução livre: "A relação entre os refugiados e a população hospedeira (o que, frequentemente, inclui oficiais locais do governo) é central para sua capacidade de se integrarem localmente: por exemplo, sua legitimidade para viver em uma área pode ser construída sobre entendimentos localizados sobre pertencimento, os quais transcendem identidades nacionais, ou por meio do reconhecimento dos refugiados como um ativo em potencial".

impossibilidade de reconhecimento da cidadania ao refugiado reforça a diferenciação, sempre mantida, entre o "nós" e o "eles" e é por ela reforçada. Por esse motivo, é possível afirmar que a securitização da imigração torna a integração dos refugiados mais difícil. É, pois, pertinente, a afirmação de Tallmeister (2013) de que rotular a imigração de uma ameaça securitária é prejudicial para a sociedade como um todo e, frequentemente, resulta em atitudes xenófobas e racistas.

4.7 Conclusão – sobre consequências e respostas

A construção deste capítulo tem como ponto de partida a constatação de que vivemos no mundo de Estados soberanos e a verificação da securitização dos fluxos migratórios, conforme discutidos nos Capítulos 2 e 3. Partimos, também, da afirmação de que o Estado se assenta no mito de um compartilhamento cultural, portanto, de uma identidade similar partilhada no âmbito da população de um determinado país. Nesse sentido, observando-se que a imigração foi securitizada, no que diz respeito à identidade da população dos países de acolhida, discutimos como esse discurso securitizador se apresenta e quais são suas implicações para a proteção dos refugiados no mundo atual.

Desse modo, foi debatido como a presença de imigrantes e refugiados explicita a divisão do mundo em Estados soberanos, não apenas em termos jurídicos — em que se funda a diferença entre "cidadão" e "não cidadão" —, porém, igualmente, no que se refere a questões culturais, identitárias. Essa divisão, assim, não é suplantada por um deslocamento transfronteiriço, sendo, ao contrário, ressaltada. Isso demonstra que não apenas a superfície terrestre é territorializada, mas, também, as pessoas e suas concepções sobre identidade. Identifica-se, logo, uma forte relação entre o tema de "segurança societal" e a ordem internacional, sendo que a primeira é reflexo e reafirma uma ordem internacional pluralista – formada, pois, por Estados soberanos que contemplam as aspirações de suas populações "nativas", as quais têm preeminência sobre outras populações que se estabeleçam nesses territórios.

Retomamos a frequente afirmação de que a imigração gera impactos negativos para a economia dos países e, por meio de publicações que testam essa assunção de modo empírico, demonstramos que essa compreensão não possui fundamentos sólidos. Apontamos, por conseguinte, a questão da "segurança societal" como fator que tem possibilitado essa

interpretação errônea sobre a presença de imigrantes e refugiados nos países de acolhida, já que, como ato discursivo, tratar um tema em termos securitários apenas representa uma tentativa bem-sucedida de se alçá-lo ao patamar de uma ameaça existencial – o que, por sua vez, permite a utilização dos meios disponíveis para barrá-la.

É necessário ressaltar que o discurso sobre a "segurança societal" é decorrente das dinâmicas próprias dos países ocidentais industrializados, os quais se assentam no mito do Estado formado por uma identidade compartilhada, que têm, dada sua posição de poder na sociedade internacional, reafirmado a localização dessa preocupação na agenda internacional. Desse modo, é fundamental lembrar que, embora esses não sejam os maiores receptores de refugiados no mundo, o regime internacional para os refugiados, desde sua emergência no período entreguerras, reflete, primariamente, soluções para os problemas europeus — ainda que haja instrumentos regionais que regulam a aplicação do refúgio em outros espaços.

A ideia de "segurança societal" ligada à imigração, pois, pode ser interpretada como uma tentativa de se manter uma interpretação pluralista da ordem em um mundo marcado pela porosidade das fronteiras. O mesmo pode ser sustentado no que tange à utilização de centros de detenção migratória, que, além de evidenciar a distinção entre o "eu" e o "outro" também demonstra que apenas é permitido o ingresso do refugiado naquele ambiente que não lhe é próprio no momento em que se comprova o caráter forçado do seu deslocamento — esse é o marco em que o humanitarismo suplanta o discurso da segurança, possibilitando ao refugiado a permanência no país de acolhida. Esse aspecto evidencia que o instituto do refúgio não apenas reflete uma preocupação com a ordem internacional de Estados soberanos, mas tem o elemento de preocupação com os direitos humanos dos indivíduos.

Nesse contexto, os países continuam se utilizando da cooperação internacional para prover respostas para as questões referentes aos refugiados, sendo que, nas esferas regionais, foram estabelecidos mecanismos próprios de interpretação dessas questões. Discutimos, assim, como a Convenção da OUA, de 1969, e a Declaração de Cartagena, de 1984, ampliaram a definição da condição de refugiado, abarcando sob proteção do instituto do refúgio situações de violência generalizada. Nesse sentido, enquanto a primeira mantém a necessidade de falha estatal em todos os países de nacionalidade do indivíduo, a segunda, no que concerne aos casos que não são de perseguição individualizada, não coloca tal exigência. Nesse sentido, observamos o reflexo de uma compreensão mais solidarista sobre a ordem internacional no documento latino-americano. Por outro lado, em termos de um entendimento solidarista da sociedade internacional, a Europa mostra, em seus documentos sobre refúgio,

que o Estado não é mais pensado como única entidade política legítima para alocação de autoridade. Ao contrário, os próprios instrumentos jurídicos regionais demonstram a busca de uma harmonização transnacional de políticas — portanto, de entendimentos, valores e interesses. É a partir dessas estruturas cooperativas que as soluções duradouras para os refugiados têm sido buscadas e implementadas.

Notamos que o regime internacional dos refugiados se assenta em dois mecanismos: a acolhida e o compartilhamento de responsabilidades. Enquanto a primeira possui normas claras — das quais a mais importante é o *non-refoulement* — e representa, de modo geral, um consenso na sociedade internacional; a segunda ainda carece, sobretudo, de comprometimento dos atores. Ainda assim, as soluções duradouras são concretizadas com base nesses dois mecanismos, sendo que a integração local e a repatriação são, geralmente, mais vinculadas à acolhida, e o reassentamento, ao compartilhamento.

A repatriação tem sido a solução preferida daqueles que decidem o destino dos refugiados e seu pretense caráter voluntário não tem evitado que os indivíduos sejam retornados a seus países de origem, a despeito do seu não interesse no retorno. Isso acontece não apenas devido à uma desconsideração de normas, por partes dos governos dos países de refúgio, mas é uma possibilidade aberta pela própria Convenção de 1951, ao prever a determinação, unilateral, da condição de refugiado. Entendemos que essa solução tem sido a mais buscada exatamente porque ela leva a uma retomada da "ordem natural" (nacional) das coisas, em que cada pessoa pertence a um Estado, desejo muito fomentado pela existência de um discurso securitizador em relação aos refugiados.

O reassentamento é a ferramenta com maior potencial para provimento de uma proteção efetiva para os refugiados, uma centrada no indivíduo, e não nos interesses dos Estados. Porém, esse não tem sido concretizado, sendo pequeno o número de pessoas que são reassentadas no mundo atual. A "segurança societal" tem demonstrado sua interferência nesse processo, já que é comum a utilização do critério de "potencial de integração" para a "escolha" dos beneficiários do reassentamento. Além disso, esse mecanismo de compartilhamento de responsabilidade não possui a mesma noção de obrigação moral que a acolhida, de modo que os países se sentem particularmente atraídos por essa solução quando ela pode ser utilizada em detrimento da própria acolhida. Na comparação entre ambos os mecanismos, o reassentamento, geralmente, representa um maior controle do Estado sobre suas fronteiras e uma diminuição dos riscos à segurança identitária das sociedades de acolhida.

Por fim, a integração local tem sofrido os efeitos diretos de um discurso da "segurança societal", sendo a solução de mais difícil alcance. Uma vez que o caráter anormal do refugiado (devido a ser ele fruto de um deslocamento no mundo de enraizamento) é explicitado em todas as fases de seu movimento, a integração, tanto *de jure* quanto *de facto* desse indivíduo no país de acolhida, torna-se de difícil alcance — sobretudo considerando-se que a repatriação tem sido louvada como a solução preferencial, sendo a integração local exatamente o oposto dela.

As reflexões explicitadas indicam que, embora o regime cooperativo montado para se responder aos fluxos de refugiados apresente elementos de uma compreensão solidarista da ordem — como a alocação de autoridade em outras instâncias que não o Estado, a localização do ACNUR como o principal ator para a proteção de refugiados no mundo, os instrumentos regionais de proteção, a previsão de um compartilhamento de responsabilidade, um foco na unidade familiar, a suficiência, no âmbito africano, de que os eventos que levam ao refúgio ocorram em apenas parte do território —, as próprias soluções pensadas para os refugiados são fundamentadas na fixação do indivíduo no território, na tentativa de sua reinserção na relação Estado-cidadão-território. Em mundo ainda marcado por tensões entre solidarismo e pluralismo, essa configuração reflete e reforça uma compreensão pluralista da ordem internacional, a qual tem sido, em responsável pela falha das soluções duradouras propostas em resolver as situações de refúgio no mundo — vide as *protracted refugees situation*. A ideia de "segurança societal", a qual, por si só, já é baseada nessa concepção pluralista da ordem, tem fomentado a restrição da aplicação das soluções para os refugiados. Se as soluções centradas no enraizamento não têm provido respostas efetivadas, faz-se necessário uma nova reflexão sobre as demandas que os fluxos de refugiados têm colocado para a sociedade internacional. O ideal é que essas soluções sejam fundamentadas numa concepção solidarista de ordem, em que justiça não seja entendida como um valor dependente de qualquer outro. No mundo real atual, é possível que se enfatize os aspectos solidaristas de que o instituto do refúgio, também, é composto. Certamente essa ênfase pode gerar uma maior efetividade das soluções providas para os refugiados.

CAPÍTULO 5 REFÚGIO: O PASSADO NO PRESENTE

5.1 Introdução – sobre o hoje

Nos Capítulos 3 e 4, discutimos como três questões (ordem internacional, insegurança e cooperação internacional) configuram o refúgio, de modo a evidenciar o papel da soberania para as dinâmicas vinculadas a esse instituto. O presente capítulo visa a examinar o contexto atual do refúgio no mundo a partir da estrutura analítica que construímos ao longo deste trabalho. Não é possível, hoje, debater o refúgio no âmbito global sem nos referirmos ao conflito sírio iniciado em 2011. Essa guerra, no período de cinco anos, alterou o cenário mundial no que toca aos refugiados, e, por esse motivo, destacamos o deslocamento dos refugiados sírios como evento que pode iluminar a nossa análise sobre as estruturas macropolíticas a partir das quais o instituto do refúgio opera. Considerando-se essa conjuntura, faz-se necessário, igualmente, sublinhar o papel da Alemanha como país que se tornou referência para o provimento de respostas para o fluxo de refugiados sírios. Desse modo, apresentamos dados sobre a evolução do refúgio ao longo do século XXI; especificamos as estatísticas relativas ao deslocamento populacional sírio; e discutimos o histórico do conflito e suas consequências para a população síria, a qual tem sido a parte mais afetada pelo embate. Em seguida, fazemos uma retrospectiva histórica sobre como a Alemanha — no contexto de uma sociedade internacional ligada por valores e interesses comuns — iniciou políticas em resposta ao massivo deslocamento de nacionais sírios e como essas se relacionam ao contexto político mais amplo, que envolve agentes como a União Europeia e as Nações Unidas. Evidenciamos, a partir dos desenvolvimentos ocorridos na Alemanha, os aspectos de ordem internacional, de insegurança e de cooperação internacional que se articulam em torno do instituto do refúgio e que ajudam a explicar a atitude dos atores em relação aos refugiados no mundo contemporâneo.

5.2 O refúgio no mundo atual – um panorama

Começamos este trabalho declarando que, hoje, existem no mundo 21,3 milhões de refugiados, 40,8 milhões de deslocados internos e 3,2 milhões de solicitantes de refúgio

(UNHCR, 2016a). Apenas relatar esses dados demonstra pouco sobre a realidade que vivemos e o significado desse fluxo para a sociedade internacional; é necessário discutir o desenvolvimento histórico da dinâmica vinculada ao refúgio. Com esse objetivo, mostraremos o cenário estatístico relativo ao refúgio desde 2001 — esse recorte temporal foi feito visando a apresentar uma análise atual sobre o refúgio (portanto, abarca o século XXI) e entendendo que um período de 15 anos é suficiente para que algumas reflexões gerais sejam feitas em relação às dinâmicas do refúgio na sociedade internacional. Podemos começar essa retrospectiva histórica tendo em mente que nos encontramos na maior crise de deslocamento forçado desde a Segunda Guerra Mundial (UNHCR, 2016a), que é, em grande parte, decorrente do atual conflito na Síria.

O século XXI iniciou-se com o registro de 5,8 milhões de refugiados sob cuidados do ACNUR; 3,7 milhões de refugiados sob mandato da UNRWA (*United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near West*); 5 milhões de deslocados internos e 940.000 solicitantes de refúgio (UNHCR, 2002e). Naquele momento, os países dos quais mais se originavam refugiados eram: Afeganistão, Burundi, Iraque, Sudão, Angola, Somália, Bósnia e Herzegovina, República Democrática do Congo, Vietnã e o território Palestino (UNHCR, 2002e). Do outro lado, os países que acolhiam os maiores números de refugiados dentro de suas fronteiras eram: Paquistão, Irã, Alemanha, Tanzânia, Estados Unidos, Sérvia e Montenegro, República Democrática do Congo, Sudão, China e Zâmbia (UNHCR, 2004c).

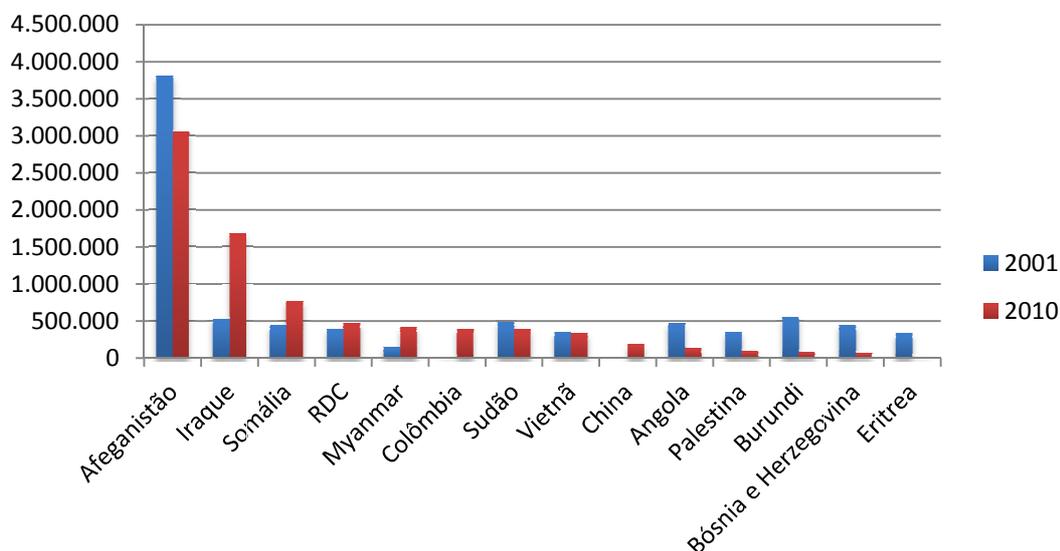
Em 2010, o quadro já havia se alterado significativamente. Embora alguns Estados se mantivessem no grupo dos principais países de origem de refugiados — Afeganistão, (sempre em primeiro lugar), Iraque, Somália, RDC, Sudão e Vietnã —, fluxos de refugiados de outros Estados começaram a emergir, passando estes a compor o rol de países com maior número de nacionais em situação de refúgio: Myanmar, Colômbia (grande parte dos deslocados nesses dois países não é reconhecida como refugiada, mas se encontra em situação similar — *refugee-like situation*²²⁰), Eritreia e China (UNHCR, 2011b). Essa evolução pode ser verificada no Gráfico 01.

No que concerne aos países que mais abrigavam refugiados em seu território, em 2001, Paquistão, Irã e Alemanha eram os três primeiros da lista (UNHCR, 2002e). Em 2010, é interessante notar que o país que havia ultrapassado a Alemanha era a Síria, com uma

²²⁰ Essa expressão descreve pessoas que estão fora de seus países ou territórios de origem e que enfrentam riscos similares aos dos refugiados, mas que, devido a razões práticas ou outras, não tiveram seu status reconhecido (UNHCR, 2016a).

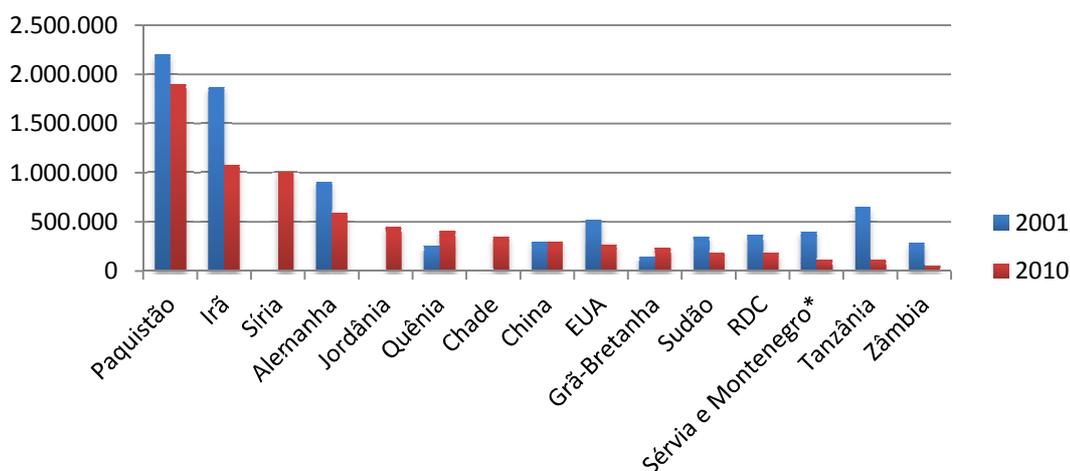
população refugiada de mais de um milhão de pessoas, quase em sua totalidade iraquianos (UNHCR, 2011b). Esses desenvolvimentos são apresentados no Gráfico 02.

Gráfico 01 - Refugiados, por país de origem



Fonte: UNHCR, 2004c; 2011b.

Gráfico 02 - Refugiados, por país de refúgio



Fonte: UNHCR, 2004c; 2011b.

* Como, em 2010, Sérvia e Montenegro já haviam se separado, foram somadas as quantidades de refugiados presentes em cada um desses Estados.

O ano de 2011 marca o início da guerra na Síria (a qual trataremos no subtópico seguinte), que alterou, de modo significativo, o cenário referente aos refugiados. A Tabela 01 mostra os países de onde havia saído o maior número de pessoas que se encontravam em situação de refúgio em 2010 e 2015²²¹, enquanto a Tabela 02 apresenta os dados referentes aos países em que se encontravam as maiores populações de pessoas refugiadas no mundo, nos mesmos períodos. O Gráfico 03 mostra a evolução geral do deslocamento forçado desde 2001 a 2015 — evidenciando como o expressivo aumento da quantidade de refugiados no mundo.

Tabela 01 — Refugiados, por país de origem*

País de origem	2010	2015
Síria	18.452	4.872.585
Afeganistão	3.054.709	2.666.254
Somália	770.154	1.123.052
Sudão do Sul**	-	541.499
Sudão	387.288	628.770
RDC	476.693	541.499
República Centro Africana	164.905	471.104
Myanmar	415.670	451.807
Eritreia	222.460	411.342
Colômbia	395.577	340.24
Iraque	1.683.579	264.107
Vietnã	338.698	313.156
China	184.602	212.911
Angola	134.858	11.869

Fonte: UNHCR, 2011b, 2016a.

* Abarca refugiados e pessoas em situação similar (*refugee-like situations*).

** Em 2010, o Sudão do Sul ainda não existia como Estado independente, de modo que não há dados disponíveis sobre refugiados advindos dessa área.

²²¹ Ou seja, no ano imediatamente anterior à erupção do conflito sírio e no último ano para o qual se tem dados disponíveis.

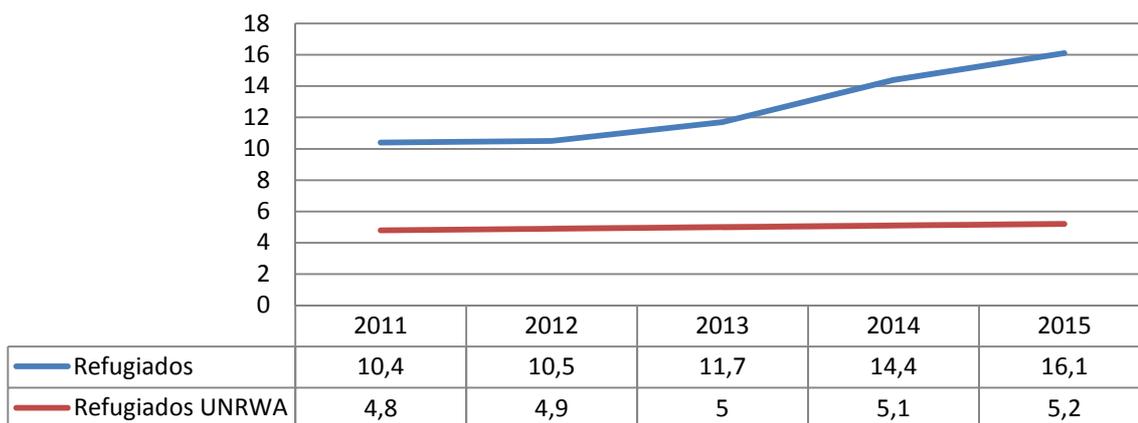
Tabela 02 - Refugiados, por país de refúgio*

País de refúgio	2010	2015
Turquia	10.032	2.541.352
Paquistão	1.900.621	1.561.162
Líbano	8.063	1.070.854
Irã	1.073.366	979.437
Etiópia	154.295	736.086
Jordânia	450.915	664.118
Quênia	402.905	553.912
Uganda	135.801	477.187
RDC	166.336	383.095
Chade	347.939	369.54
Síria	1.005.472	21.113
Alemanha	594.269	316.115
China	300.986	301.052
Estados Unidos	264.574	273.202
Grã-Bretanha	238.150	123.067

Fonte: UNHCR, 2011b, 2016a.

* Abarca refugiados e pessoas em situação similar (*refugee-like situations*).

Gráfico 03 - Refugiados no mundo (em milhões) - 2001-2015



Fonte: UNHCR, 2013d, 2013c, 2015e, 2015f, 2016a.

Sobre o contexto atual, pode-se, assim, observar que, no período de cinco anos, o contingente de refugiados sírios passou de 18.452 para cerca de 4,9 milhões, não sendo apenas o maior crescimento no período, mas também representando a maior população refugiada em números absolutos — ultrapassando em mais de 2 milhões a quantidade total do segundo "colocado", o Afeganistão. Nesse sentido, a Síria deixou de ser um país primariamente de refúgio, para converter-se em um de refugiados, tendo a população refugiada em seu território diminuído de mais de um milhão, em 2010, para cerca de 21 mil, em 2015. Os fatores que geram saída também continuaram na Somália, de modo que, hoje, há mais 350 mil somalis reconhecidos como refugiados no mundo. A República Democrática do Congo tem se mantido como um país em que nacionais se sentem compelidos a deslocar-se para outro Estado devido à perseguição individualizada ou a situações de violência generalizada. É interessante notar que, nesse período, ocorreu a independência do Sudão do Sul, e o número de refugiados, na atualidade, que saíram do Sudão ou do Sudão do Sul soma mais de 1 milhão, cerca de 3 vezes o número de pessoas que se encontravam deslocadas do Sudão, em 2010. Na República Centro-Africana, emergiu uma expressiva crise humanitária, a qual praticamente triplicou o número de refugiados desse país.

Um desenvolvimento positivo nos últimos anos refere-se à diminuição significativa da presença de refugiados angolanos, a qual decorre da aplicação da cláusula de cessação²²² da condição de refugiado de pessoas que haviam fugido desse país, na década de 1990, devido ao conflito civil. A quantidade de refugiados colombianos também diminuiu, ainda que de modo pouco expressivo. Já o total de refugiados iraquianos diminuiu de forma bastante significativa.

Dessa forma, os dados mostram uma parte do que o discurso político tem ressaltado: a violência na Síria levou milhões de pessoas a sair desse país e mudou a distribuição de refugiados no mundo; o que, por sua vez, elevou o refúgio a uma prioridade na agenda internacional, o que o distingue do que aconteceu em relação a diversos outros fluxos populacionais iniciados ou aprofundados no século XXI. Por esse motivo, discutiremos como esse conflito foi iniciado, assim como as dinâmicas mais importantes que aconteceram desde então, tanto no interior do país, quanto na esfera internacional de modo geral.

²²² Lembra-se que, segundo a Convenção de 1951, a condição de refugiado cessa quando a pessoa 1) volta a valer-se da proteção do seu país; 2) recupera, voluntariamente, uma nacionalidade perdida; 3) adquire uma nova nacionalidade que lhe confere proteção; 4) voltar a estabelecer-se no país que havia abandonado ou 5) não pode continuar a recusar valer-se da proteção do seu país de nacionalidade porque deixaram de existir as circunstâncias em consequência das quais foi reconhecida como refugiada (ONU, 1951). No caso de Angola, com o fim do conflito e a posterior estabilização do país, entendeu-se que os refugiados, cuja necessidade de proteção era consequência da guerra, não mais poderia recusar valer-se da proteção do Estado angolano.

5.3 Sobre a Síria

5.3.1 O conflito

O Alto Comissário das Nações Unidas para os Refugiados, Filippo Grandi, caracterizou a atual situação síria como "*the biggest humanitarian and refugee crisis of our time*"²²³ (UNHCR, 2016d). Para entender o conflito sírio, é necessário considerar a chamada "Primavera Árabe", um conjunto de protestos de massa, rebeliões e movimentos revolucionários que se iniciaram na Tunísia, em dezembro de 2010, e se espalharam para o Egito, o Iemen, o Bahrain, a Líbia, a Síria e para outros países do Oriente Médio e do Norte da África (MOSS, 2013). A erupção desse movimento aconteceu quando Mohamed Bouazizi, um tunisiano de 26 anos, ateou fogo em seu próprio corpo, em protesto contra a pobreza e as duras condições de vida, assim como a humilhação que havia sofrido após seu carrinho de vegetais ter sido apreendido pela polícia tunisiana (ABUSHOUK, 2016). Esse foi o estopim para um movimento popular de reivindicação de direitos.

O contexto político sírio quando houve a erupção da "Primavera Árabe" era marcado pela presidência de Bashar al-Asad desde 2000, após a morte de seu pai, Hafez al-Asad, que esteve durante 30 anos no poder (FREEDOM HOUSE, 2011). Pouco após o falecimento de Hafez, a Constituição síria foi emendada, diminuindo a idade mínima necessária para que alguém se tornasse presidente (de 40 para 30 anos), o que permitiu a posse de Bashar (UNITED KINGDOM: HOME OFFICE, 2013). Seu predecessor havia tomado o controle sobre quase todas as esferas das vidas política e social, porém, ao assumir a presidência, Bashar manifestou um desejo de acabar com a corrupção e modernizar as instituições governamentais, tendo libertado alguns prisioneiros políticos e permitido o retorno de dissidentes exilados, bem como alguma possibilidade de discussão política. No entanto, essa abertura durou somente alguns meses, até quando ativistas e reformistas — que começaram a emergir da liberalização — foram repentinamente presos e submetidos à vigilância e ao assédio da polícia (FREEDOM HOUSE, 2011).

Já no que diz respeito à configuração demográfica, a Síria, no fim de 2010 e início de 2011, era composta por uma população de 22 milhões de pessoas, das quais cerca de 60% estavam abaixo de 25 anos de idade. A taxa de desemprego era estimada em 20-25%, sendo que, entre homens com idade menor que 25 anos, a taxa era de 67%. O país era classificado

²²³ Tradução livre: "a maior crise humanitária e de refugiados do nosso tempo".

na 127ª posição, entre 178 países, pelo Índice de Percepção de Corrupção — que avalia a corrupção, a transparência, a *accountability* e a facilidade para realização de negócios —, sendo o 14º entre os 19 países da área composta pelo Oriente Médio e pelo Norte da África (LESCH, 2013). Logo, na Síria havia os mesmos problemas socioeconômicos que nos outros países que já apresentavam efervescência nas ruas, que geravam impossibilidade de usufruto de direitos e desempoderamento, principalmente entre a população jovem (LESCH, 2013).

No território sírio, a movimentação propulsionada pela "Primavera Árabe" começou em 26 de janeiro de 2011, com a organização de protestos a favor das revoluções na Líbia e no Egito (MOSS, 2013) — contudo, naquele momento, a adesão foi pequena, sendo compostos apenas por algumas dúzias de pessoas (LESCH, 2013). Em março, porém, novos protestos foram realizados em decorrência da excessiva violência utilizada por agentes do governo contra estudantes que haviam grafitado contra o governo (FREEDOM HOUSE, 2011). O presidente Bashar al-Asad prometeu reformas, que não foram cumpridas. Os protestos foram se intensificando e espalhando, pelas cidades, como Dar'a, Hamas, Homs, refletindo o que estava acontecendo, também, em outros países da região, "*employing similar rhetorical frames, attempting to seize public places without arms, presenting a civic, non-sectarian and non-Islamist face at home and abroad, and in some cases hoping to attract a NATO intervention [...]*"²²⁴ (LYNCH; FREELON; ADAY, 2014, p.1). As manifestações, no entanto, foram violentamente reprimidas pelas forças de segurança leais ao governo de al-Asad — por meio da utilização de tanques e artilharia pesada contra civis, assim como de tortura (MOSS, 2013).

Como resposta aos protestos, em abril de 2011, o governo suspendeu o estado de emergência vigente no país desde a presidência de Hafez e prometeu respeitar os direitos dos manifestantes (FREEDOM HOUSE, 2011). Além disso, o presidente anunciou outras reformas: aboliu o Supremo Tribunal de Segurança de Estado (que havia determinado a prisão de milhares de críticos e oponentes do governo) e decretou que alguns membros da minoria curda recebessem a cidadania síria (AMNESTY INTERNATIONAL, 2012). Porém, continuou reprimindo violentamente os protestos. Enquanto a maioria das manifestações era pacífica, grupos armados emergiram no país (MOSS, 2013) — compostos, inclusive, por soldados que desertaram devido à violência perpetrada pelas autoridades contra protestantes civis (FREEDOM HOUSE, 2012). Em julho de 2011, um grupo de desertores do exército

²²⁴ Tradução livre: "utilizando estruturas retóricas similares, tentando ocupar lugares públicos sem a utilização de armamentos, apresentado uma face não sectária e não islâmica nos âmbitos doméstico e externo e, em alguns casos, desejando atrair uma intervenção da OTAN".

sírio anunciou a criação do Exército Livre da Síria (FSA — *Free Syrian Army*) — posteriormente, o FSA tornou-se uma denominação "guarda-chuva", apoiada pela Coalizão Nacional Síria da Oposição e das Forças Revolucionárias (*National Coalition for Syrian Opposition and Revolutionary Forces*), formada em dezembro de 2012 (HUMAN RIGHTS WATCH, 2015). Há, ainda, outros grupos de oposição ao governo, como a Frente Islâmica (*Islamic Front*), o Jabhat al-Nusra e o Estado Islâmico. Nesse contexto, o confronto militar escalou para uma guerra civil entre apoiadores de al-Asad e seus oponentes (ABUSHOUK, 2016).

Já em 2012, alertava-se para os crimes de guerra que vinham acontecendo no conflito. As forças do governo e as milícias associadas estavam realizando ataques indiscriminados que mataram ou feriram civis, sobretudo devido à utilização imprecisa de armamentos de batalha, como bombas aéreas não guiadas, bem como o uso de morteiros, artilharia e armas incendiárias em áreas residenciais. Também foram utilizados armamentos internacionalmente banidos, incluindo minas antipessoais e bombas de fragmentação (AMNESTY INTERNATIONAL, 2013a). Violações da mesma natureza foram cometidas pelos opositores do regime, responsáveis por torturas e assassinatos sumários de membros (conhecidos ou suspeitos) de forças e milícias do governo. Também alvejaram jornalistas que trabalhavam para meios de comunicação pró-governo e familiares de supostos membros das milícias governamentais (AMNESTY INTERNATIONAL, 2013a). Houve, também, sequestros de civis, seguidos de pedidos de resgate, manutenção de soldados e nacionais iranianos e libaneses como reféns, ataques suicidas e com bombas em áreas densamente povoadas, recrutamento de crianças para apoio logístico, bem como ameaças e ataques contra comunidades minoritárias percebidas como pró-governo (AMNESTY INTERNATIONAL, 2011).

Em agosto de 2011, foi estabelecida a Comissão Internacional Independente de Investigação sobre a Síria (*Independent International Commission of Inquiry on the Syrian Arab Republic*), objetivando apurar todas as alegadas violações do Direito Internacional dos Direitos Humanos no país desde março do referido ano (UN HUMAN RIGHTS COUNCIL, 2011). Em dezembro de 2011, as Nações Unidas declararam que 5 mil pessoas já haviam morrido desde o início dos protestos (UN NEWS CENTRE, 2011). Em junho de 2013, o número de mortos foi estimado em 93 mil, embora se admitisse que essa quantidade poderia ser muito maior (UN NEWS CENTRE, 2013). Em 2013, a sociedade internacional aumentou sua atenção para o conflito que vinha se desenvolvendo, após alegações de ambas as partes

em conflito de que armas químicas teriam sido utilizadas pelos rivais (NIKITIN; KERR; FEICKERT, 2013). O governo estadunidense considerou, naquele momento, um ataque limitado — sendo imediatamente apoiado pelo Reino Unido e pela França —, o qual não foi realizado devido à negociação com a Rússia de um acordo para que a Síria eliminasse seu estoque de armas químicas, sob supervisão das Nações Unidas (KINNINMONT, 2014). Esse acordo, contudo, apenas retardou a participação direta dos Estados Unidos no conflito, os quais, em setembro de 2014, intervieram na Síria alvejando, principalmente, o Estado Islâmico (ESTADOS..., 2014). De fato, já desde setembro de 2013, países ocidentais — nomeadamente, Estados Unidos, Reino Unido e França — têm enfatizado uma solução diplomática e fortalecido a resposta humanitária para o conflito, ao mesmo tempo em que proveem ajuda para a Coalizão Nacional e para o Exército Livre (KINNINMONT, 2014).

Como explicitado pelo Conselho de Direitos Humanos da ONU, as dinâmicas do conflito nos levam a constatar a existência de uma guerra multilateral por procuração, determinada desde o exterior por uma rede complexa de alianças: Estados, entidades e indivíduos que se encontram fora do território sírio apoiam todos os lados, moldando — de forma crucial — suas capacidades operacionais e desempenho (UN HUMAN RIGHTS COUNCIL, 2016b). Nesse contexto, os atores internacionais e regionais que estão pressionando, de modo ostensivo, na direção de uma solução pacífica, são os mesmos que continuam a alimentar a escalada militar (UN HUMAN RIGHTS COUNCIL, 2016b).

No fim de 2014, estimava-se que mais de quatro em cada cinco sírios viviam em condições de pobreza, com quase 65% em situação de extrema pobreza, capazes apenas de assegurar os mais básicos itens alimentícios e não alimentícios para manutenção de sua família (UNHCR, 2015g). 35% da população estava vivendo em situação de miséria, não sendo possível suprir suas necessidades mais fundamentais de alimentação, e, no caso daqueles vivendo em área de conflito ou sitiadas, enfrentando fome, desnutrição e inanição (UNHCR, 2015g).

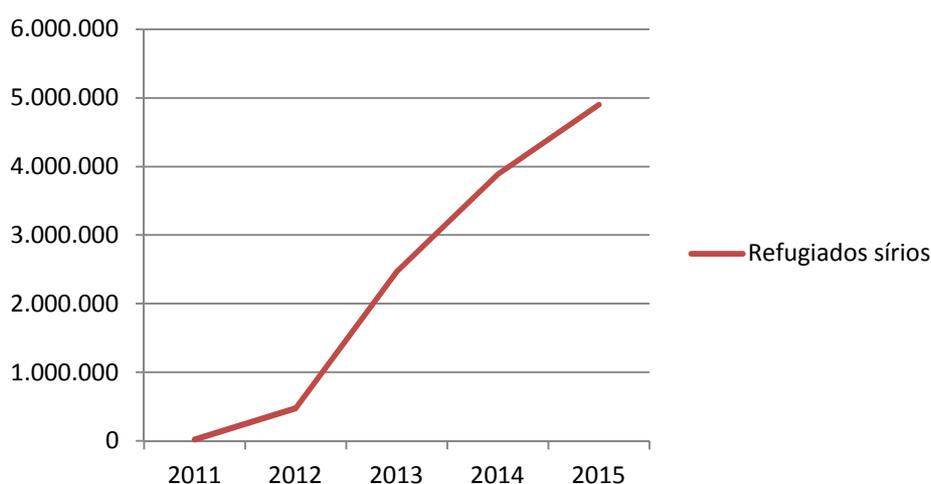
Em abril de 2016, o enviado especial para a Síria, Staffan de Mistura, afirmou que 400 mil vidas haviam sido tiradas ao longo do conflito (UN RADIO, 2016). No início de 2017, uma publicação da Comissão Europeia retratou a situação do país: 13,6 milhões de pessoas necessitando de assistência humanitária; 6,3 milhões de deslocados internos; 4,9 milhões vivendo em áreas de devido alcance ou sitiadas. Nesse contexto, os civis são as vítimas

principais do conflito: tornaram-se comuns o estupro, a violência sexual²²⁵, os desaparecimentos e os deslocamentos forçados, o recrutamento de crianças-soldados, as execuções sumárias e a mira deliberada a locais civis, assim como a infraestruturas essenciais para a sobrevivência da população (ECHO, 2017).

5.3.2 Sobre os refugiados

Nesse cenário, desde 2011, o fluxo de refugiados tem representado o símbolo, para o mundo, da crise síria, tendo apresentado rápido crescimento. No fim de 2014, estimava-se que a população síria no território do país havia diminuído 15% em comparação com o momento anterior ao conflito (UNHCR, 2015g). O Gráfico 04 apresenta o crescimento do número de refugiados sírios desde a eclosão do conflito, enquanto o Gráfico 05 evidencia a proporção de refugiados sírios frente ao número total de refugiados sob proteção do ACNUR. Constatase, por meio das estatísticas, que a população de refugiados sírios, que, em 2011, era composta por cerca de 20 mil pessoas (menos de 1% da quantidade total de refugiados no mundo), em 2015, atingiu a marca de 4,9 milhões, passando a representar 30% do total de pessoas protegidas pelo instituto do refúgio.

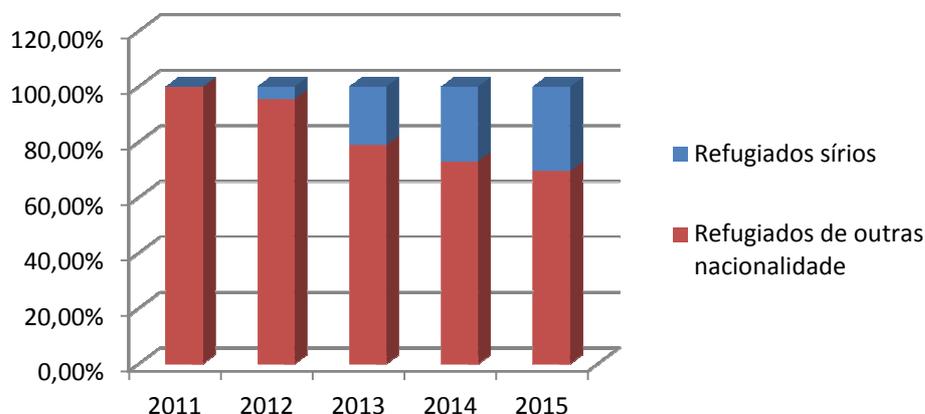
Gráfico 04 - Refugiados sírios (2011-2015)



Fonte: UNHCR, 2013d, 2013c, 2015e, 2015f, 2016a.

²²⁵ É necessário citar a terrível situação das mulheres e meninas Yazidi: mais de 3 mil foram escravizadas para abuso sexual pelo Estado Islâmico (UN HUMAN RIGHTS COUNCIL, 2016a).

Gráfico 05 - Proporção refugiados sírios (2011-2015)



Fonte: UNHCR, 2013d, 2013c, 2015e, 2015f, 2016a.

O ataque deliberado aos civis e a falha das partes envolvidas no conflito em protegê-los são considerados os principais motivos do deslocamento dos sírios para fora de seu país (UNHCR, 2015g). Além disso, as pessoas também são forçadas a sair devido ao colapso dos serviços, inclusive no que se refere ao sistema de saúde e à perda dos meios de subsistência devido ao aumento do custo de vida (UNHCR, 2015g).

Os sírios também mudaram a configuração relativa aos países que mais abrigam refugiados em seu território. O Líbano, em 2010, tinha cerca de 8 mil refugiados — a maioria iraquiana; em 2012, antes de figurar na lista de maiores receptores, já tinha, em seu território, 133 mil refugiados, dos quais 95% sírios (UNHCR, 2011b; 2013c). Atualmente, é o terceiro país com maior número de refugiados (1 milhão) — sendo que a população libanesa é de 6,2 milhões de pessoas (CIA, 2016). Ou seja, é o país com a maior concentração per capita de refugiados na história recente (UNHCR, 2015g). A Jordânia, em 2010, ao contrário, já se encontrava no rol de Estados com maiores quantidades de refugiados em seu território: 450 mil iraquianos (UNHCR, 2011b). Já em 2012, ano seguinte à eclosão do conflito na Síria, a configuração da população refugiada na Jordânia havia se alterado de modo drástico: 63 mil iraquianos e 238 mil sírios (UNHCR, 2013c). No fim de 2015, havia mais de 665 mil refugiados em solo jordaniano, dos quais mais de 628 mil eram sírios (ainda há 33 mil refugiados iraquianos nesse país) (UNHCR, 2016a). Por fim, a Turquia é o país que mais tem sentido os impactos do deslocamento populacional decorrente do conflito sírio. Em 2010, abrigava 10 mil refugiados (dos quais, 5,2 mil iraquianos); em 2015, havia 2,5 milhões de

refugiados dentro de suas fronteiras — quase todos de nacionalidade síria (UNHCR, 2011b, 2016a).

Como tínhamos mencionado anteriormente, a Síria era, em 2011, o abrigo de milhares de refugiados iraquianos (UNHCR, 2013d). É ainda necessário lembrar dos refugiados palestinos que se encontravam na Síria quando houve a eclosão do conflito, cerca de 560 mil registrados junto à UNRWA, dos quais — se estima — 450 mil ainda permaneçam no território sírio, sendo 280 mil deslocados internos (UNRWA, 2016). Essas pessoas são particularmente vulneráveis e têm sido desproporcionalmente afetadas pela guerra, devido à sua localização próxima a áreas de conflito, à pobreza e a seu *status* legal frágil. Em 2014, dois terços dos campos de refugiados palestinos na Síria haviam sido destruídos ou englobados pelo conflito (MORRISON, 2014). Nesse contexto, o ACNUR, em 2012, enfatizou a necessidade de que esses indivíduos continuem a receber a proteção (UNHCR, 2012b). Dos palestinos que lograram sair do país, 42 mil foram para o Líbano e 17 mil para a Jordânia — onde a maioria vive em situação precária e marginalizada, não lhes sendo possível regularizar sua condição migratória ou acessar procedimentos de registro civil e serviço sociais básicos (UNRWA, 2017); a essas pessoas, pois, são direcionadas medidas como restrição de acesso ao refúgio, tratamento discriminatório, detenção indefinida, detenção de menores, violência, atitudes xenófobas das comunidades onde se estabelecem e *refoulement* (MORRISON, 2014).

Assim como no caso dos palestinos sírios, Líbano e Jordânia, assim como a Turquia, têm sido os destinos mais "buscados" pelos nacionais da Síria. A Tabela 03 mostra os números referentes à presença de refugiados sírios nos territórios em que estão presentes em maior quantidade. O Gráfico 06 ilustra a evolução da localização dos refugiados sírios nos países que mais os recebem ao longo dos quatro últimos anos.

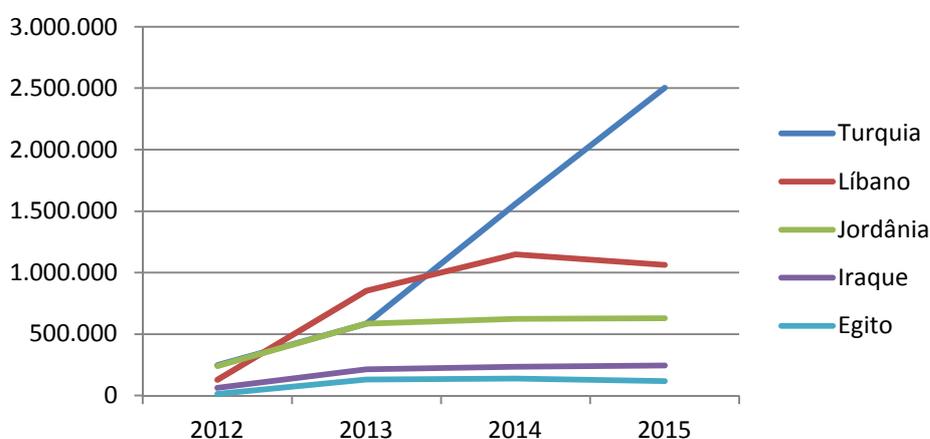
Tabela 03 — Maiores receptores de refugiados sírios (2011-2015)

País	2011	2012	2013	2014	2015
Turquia	-	248.466	585.601	1.557.899	2.503.549
Líbano	-	126.939	851.284	1.147.494	1.062.690
Jordânia	-	238.798	585.304	623.112	628.223
Iraque	-	63.586	212.809	234.196	244.642
Egito	-	12.836	131.659	138.831	117.635
Alemanha	10.155	18.165	21.253	40.994	115.604

Suécia	-	6.051	17.984	34.285	52.707
Armênia	-	-	11.090	14.994	16.611
Holanda	-	-	-	8.692	16.184
Áustria	-	-	-	6.653	14.894
Total	10.155	714.841	2.416.984	3.807.150	4.772.739

Fonte: UNHCR, 2013c, 2015e, 2015f, 2016a.

Gráfico 06 - Refugiados sírios, por país de refúgio (2012-2015)



Fonte: UNHCR, 2013c, 2015e, 2015f, 2016a.

Como se pode observar na Tabela 03, enquanto apenas cinco países (Turquia, Líbano, Jordânia, Iraque e Egito) têm sido responsáveis por abrigar em seu território mais de 4,5 milhões de refugiados sírios, os países europeus que mais receberam influxos dessas pessoas, segundo os dados disponíveis, em conjunto, acolhiam, no fim de 2015, 289.463 refugiados sírios. Condições inadequadas de proteção, assim como de oportunidades de vida, têm levado refugiados a saírem de países vizinhos à Síria, onde buscam refúgio no primeiro momento, para outras regiões — entre as quais, a Europa (UNHCR, 2016g). O ACNUR (UNHCR, 2015h) identifica os principais fatores que têm levado ao movimento secundário de refugiados sírios para fora dos países vizinhos:

Perda de esperança: sem sinais de uma solução para o conflito, diminuem as esperanças de um retorno para a Síria, o que mina a conveniência de permanecer na região de origem.

Altos custos de vida/ aprofundamento da pobreza: tem havido um efeito cumulativo dos anos no exílio com o restrito acesso ao emprego legal, o que levou ao fim das economias, à venda dos bens valiosos e às subsequentes condições de vida miseráveis — caracterizada pela dificuldade para se arcar com os custos das necessidades básicas, incluindo moradia e alimentação. É comum que os refugiados que vivem na Jordânia citem a incapacidade de prover o sustento da família como a razão mais comum para a saída do país. No Líbano, 70% das famílias refugiadas viviam, em 2015, abaixo da linha da pobreza (UNHCR, 2015j).

Oportunidades limitadas de sustento: sem possibilidade de trabalhar legalmente, os refugiados recorrem ao emprego informal — que os põe em risco de exploração, de condições inseguras de trabalho e de não pagamento pelos empregadores. Essas condições são mencionadas como problema no Líbano, no Egito e na Jordânia.

Diminuição da ajuda humanitária: tem havido cortes de financiamento para ajuda humanitária na região vizinha à Síria. O Plano Regional "*Refugee and Resilience*" (3RP), em 2016, obteve apenas 56% da verba prevista para sua implantação (UNHCR, 2017), o que tem gerado redução no auxílio alimentar. Em 2015, aqueles que recebiam a ajuda tinham que viver com US\$ 0,45 a 0,50 por dia. Em 2015, o *World Food Programme* teve que cortar 229 mil refugiados na Jordânia de sua assistência alimentar (UNHCR, 2015j). Nesse contexto, muitas pessoas têm que recorrer à mendicância, ao trabalho infantil e à inadimplência. Essa situação também impacta na saúde, resultando no acesso restrito a cuidados médicos e a medidas preventivas de saúde.

Obstáculo para renovação da residência legal: no Líbano, novas regulações tornaram mais difícil o acesso ao *status* de refugiado e as taxas para renovação da estadia são altas. Na Turquia, para emissão de documentos de identidade de refugiados urbanos, é necessária a apresentação de um atestado de saúde, também, de alto custo. Muitos refugiados temem a detenção e se sentem vulneráveis devido a seus vistos vencidos.

Oportunidades escassas para educação: enquanto os sírios valorizam a educação, a qual, antes da guerra, era, em seu país, gratuita e obrigatória; convivem agora com a limitação das oportunidades de educação na Jordânia, Egito, Líbano e Iraque. No exílio, frequentemente, as crianças têm que largar a escola para trabalhar e, em alguns casos, as meninas são forçadas ao casamento precoce.

Insegurança: sobretudo pessoas de grupos minoritários expressam se sentir inseguras nos países de refúgio na região.

Desse modo, diversas restrições nos países vizinhos, às quais se agrega a falta de perspectiva de resolução do conflito, têm levado à saída dos refugiados da sua região de origem, sobretudo em direção à Europa. A Tabela 04 detalha as estatísticas e mostra a evolução do fluxo de refugiados sírios para esse continente.

Tabela 04 — Refugiados sírios na Europa (2011-2015)*

País	2011	2012	2013	2014	2015
Alemanha	10.155	18.165	21.253	40.994	115.604
Suécia	-	6.051	17.984	34.285	52.707
Armênia	-	-	11.090	14.994	16.611
Holanda	-	-	-	8.692	16.184
Áustria	-	-	-	6.653	14.894
Bulgária	-	-	-	8.501	13.819
Dinamarca	-	-	-	7.253	12.988
Grécia	-	-	-	3.913	9.101
Suíça	-	-	-	5.161	8.695
Grã-Bretanha	-	-	-	4.573	6.496
França	-	-	-	2.882	5.179
Bélgica	-	-	-	2.620	4.239
Noruega	-	-	-	2.568	4.121
Chipre	-	-	-	1.451	3.110
Romênia	-	-	-	1.278	1.591
Itália	-	-	-	1.144	1.460
Espanha	-	-	-	1.336	1.336
Malta	-	-	-	1.047	1.328
Total	10.155	24.216	50.327	149.345	289.463

Fonte: UNHCR, 2013d, 2013c, 2015e, 2015f, 2016a.

* Não inclui dados referentes à Rússia e à Turquia.

Dados que mostram de modo ainda mais nítido o deslocamento forçado em direção à Europa são os referentes às solicitações de refúgio, conforme Tabela 05.

Tabela 05 — Solicitações de refúgio de nacionais sírios na Europa (2011-2015)*

País	2011	2012	2013	2014	2015
Sérvia e Kosovo	-	287	1.338	9.784	301.591
Alemanha	2.634	6.201	11.851	39.332	158.657
Hungria	-	145	934	6.719	64.587
Suécia	640	7.814	16.317	30.313	50.891
Áustria	422	915	1.991	7.661	24.352
Holanda	168	454	2.673	8.748	18.677
Noruega	198	327	841	1.980	10.517
Bélgica	494	798	944	2.524	10.293
Dinamarca	428	907	1.710	7.085	8.608
Bulgária	-	436	4.452	6.254	5.950
Espanha	-	255	725	1.679	5.724
França	119	629	1.303	3.142	5.124
Suíça	688	1.146	1.852	3.768	4.745
Grécia	352	275	482	781	3.316
Reino Unido	508	1.289	2.020	2.353	2.846
Macedônia	-	-	370	774	997
Montenegro	-	-	285	1.649	996
Chipre	187	564	562	828	908
Finlândia	109	180	148	146	836
Luxemburgo	-	-	-	-	630
Romênia	-	268	1.014	614	541
Itália	288	354	634	504	506
Malta	122	147	247	305	398
Polônia	-	107	248	100	286
Ucrânia	-	309	367	267	136
República Tcheca	-	-	-	107	129
Armênia	-	496	285	-	103
Bielorússia	-	-	-	-	103
Croácia	-	-	194	-	-
Portugal	-	-	146	-	-
Total	9.368	26.315	55.606	139.431	684.462

Fonte: UNHCR, 2013d, 2013c, 2015e, 2015f, 2016a.

* Apenas solicitações em primeira instância. Não inclui dados referentes à Rússia e à Turquia.

É importante ressaltar que esses números refletem os dados compilados pelo ACNUR, no entanto, a dificuldade de registro e a demora para a decisão dos casos, dado o grande influxo de refugiados, pode levar a dados que não revelam completamente a atual realidade da chegada de solicitantes de refúgio e refugiados. Ainda assim, é possível verificar, de modo claro, o crescimento da quantidade de solicitações de refúgio de nacionais sírios nos países europeus. É interessante observar que o maior número de solicitações foi registrado na Sérvia e no Kosovo. Contudo, o ACNUR explica que esse território, assim como a Hungria, registra várias solicitações de refúgio para facilitar o trânsito dessas pessoas (UNHCR, 2016a²²⁶). Já a Alemanha, de fato, é o país que tem lidado com o maior influxo de solicitantes de refúgio em seu território. As especificidades desse movimento no território alemão serão discutidas no próximo subtópico. Os países escandinavos, excetuando-se a Finlândia, também têm sido o destino de vários solicitantes de refúgio sírios.

Nesse ponto, é fundamental fazermos uma comparação com alguns dados apresentados anteriormente. Vimos que, em 2001 e em 2010, a maior população refugiada no mundo era de origem afegã. De fato, desde o início do século XXI, o único ano em que a quantidade total de afegãos refugiados esteve abaixo de 2 milhões de pessoas foi em 2007, 1,9 milhão. No ano de 2010, imediatamente anterior ao início do conflito sírio, foi registrada a existência de mais de 3 milhões de refugiados afegãos. Essa situação reflete-se no Paquistão, que, até 2013, acolhia a maior parcela de refugiados no mundo (sendo ultrapassado apenas pela Turquia, a partir de 2014). A continuidade da situação de refúgio de diversos nacionais afegãos, todavia, não logrou ter a repercussão no cenário internacional que o atual deslocamento dos refugiados sírios tem — o que faz com que nunca tenha havido um engajamento significativo da sociedade internacional para prover respostas para as demandas desses indivíduos. Identificamos como uma razão relevante para essa distinção, o fato de que a crise síria tem tido repercussões populacionais na Europa que a afegão não teve. Nos países europeus em que foram feitas as maiores quantidades de solicitação de refúgio de afegãos, essas passaram de 8.279, em 2006, para 21.230, em 2010 (UNHCR, 2008b, 2011b). Esses números são bastantes distintos daqueles referentes às solicitações de sírios entre 2011 e 2015 (de 9.368 para 684.462). O fato de que o Irã e o Paquistão abrigavam, sozinhos, em 2010, 2,7 milhões de refugiados afegãos não foi o suficiente para que o refúgio passasse à prioridade na agenda internacional. Os refugiados sírios — literalmente — bateram à porta da Europa. E foi sua chegada a esse continente, ainda que em que números pequenos — em comparação com

²²⁶ Nota 33 dessa publicação.

os países vizinhos à Síria — que deu visibilidade ao deslocamento forçado sírio. Desse modo, destacamos a discussão feita nos Capítulos 2 e 4 sobre como a desigualdade de poder entre os atores exerce um papel no tipo de cooperação que será realizada na sociedade internacional. O interesse de se lidar com os fluxos de refugiados é de todos, mas é necessário que alguns tenham mais interesse na questão para que, de fato, mecanismos de cooperação passem a ser utilizados.

Razões similares àquelas que têm levado os sírios a saírem de seus primeiros países de refúgio na sua região e a tentarem chegar à Europa também os têm compelido a voltar (de forma autônoma) para a Síria. O ACNUR explica que as razões incluem a falta de opções para sobrevivência devido à deterioração das condições de vida nos países de acolhida e aos cortes na assistência humanitária, assim como a vontade de se juntar a membros da família que não conseguiram sair (devido a controle fronteiriços mais rígidos) e a intenção de, por meio da Turquia, tentar chegar à Europa (UNHCR, 2015g).

Nesse cenário, o ACNUR vem reafirmando que ele

*characterizes the flight of civilians from Syria as a refugee movement. Syrians, and Palestinians refugees who had their former habitual residence in Syria, require international protection until such time as the security and human rights situation in Syria improves significantly and conditions for voluntary return in safety and dignity are met*²²⁷ (UNHCR, 2015g, p. 20).

Apesar da ênfase do Escritório para que se forneça proteção a essas pessoas, têm aumentado os casos registrados de retornos forçados e negação de acesso ao território, tanto para nacionais sírios como para Palestinos que viviam na Síria (UNHCR, 2015g).

O discurso securitário frente à imigração, bem como as restrições de acesso ao território (intercepções em áreas internacionais e, subsequente devolução) e ao procedimento (como a aplicação dos conceitos de *safe third country*) ignoram, pois, que "a menos que seja pelo gosto da aventura ou para conhecer o mundo"²²⁸, normalmente ninguém abandona a sua casa e o seu país sem ser compelido por uma razão imperiosa" (ACNUR, 2011, p.12). Informações que demonstram esse caráter imperioso da saída de seus países de origem dizem respeito aos riscos a que as pessoas se "submetem" buscando a encontrar um local de proteção efetiva. Em 2015, mais de um milhão de refugiados e imigrantes fugiram para a Europa pelo

²²⁷ Tradução livre: "caracteriza a fuga de civis da Síria como um movimento de refugiados. Sírios e refugiados palestinos que tinham sua residência habitual na Síria requerem proteção internacional até quando a situação de segurança e de direitos humanos na Síria melhora significativamente e haja condições para o retorno voluntário com segurança e dignidade".

²²⁸ Que não são os casos em que se enquadram os refugiados, os quais foram *obrigados* a sair de seus países.

Mar Mediterrâneo (chegando, principalmente, à Itália e à Grécia); a maioria dos quais em perigosas embarcações guiadas por contrabandistas (UNHCR, 2015i). Estima-se que, nesse ano, 3.735 pessoas que utilizaram esse meio de transporte estavam desaparecidas ou morreram afogadas (UNHCR, 2015i). 84% das pessoas que lograram chegar à Europa, são originárias dos 10 países que mais geram refugiados no mundo, o que reforça a crença de que elas estavam fugindo de perseguição e da guerra (UNHCR, 2015i). Nesse contexto, o mundo se comoveu (ao menos temporariamente) com a foto de Aylan Kurdi, um menino sírio, de 3 anos de idade, deitado, sem vida, na areia de uma praia na Turquia, em setembro de 2015 — após partir, com seu pai (único sobrevivente), mãe e irmã rumo à Europa, fugindo do conflito em seu país (BARNARD; SHOUMALI, 2015). Se fossem implementadas medidas para que essas pessoas chegassem de modo regular nesse continente, o número de pessoas em situação, de risco, mais uma vez, certamente seria menor²²⁹. Ressaltamos o caráter temporário dessa comoção por notar que ela não se refletiu, no provimento de proteção efetiva para essas pessoas²³⁰. Consequentemente, a tragédia aumenta: em 2016, mais de 5 mil pessoas morreram ao tentar realizar o percurso (UNHCR, 2016e).

Já em agosto de 2011, havia sido estabelecida a Comissão Internacional Independente para Investigação sobre a República Árabe Síria (*Independent International Commission of Inquiry on the Syrian Arab Republic*). O, até esse momento, último relatório da comissão, publicado em agosto de 2016 (UN HUMAN RIGHTS COUNCIL, 2016c), ressaltou que o acordo para cessação de hostilidades, em vigência a partir de 27 de fevereiro de 2016, tinha oferecido a esperança de que se conseguisse uma solução política para o conflito sírio — devido à diminuição da violência armada —, contudo, a partir de março desse ano uma nova escalada do conflito gerou ataques indiscriminados e desproporcionais à população civil do país. Fora das áreas de batalha, civis e militantes fora de combate continuam a desaparecer, virar reféns, ser torturados e submetidos à violência sexual. Assassinatos ilegais e execuções sumárias também são recorrentes.

²²⁹ Embora em um contexto distinto — imigratório e não de refúgio — é possível citar o exemplo brasileiro, observando os resultados do estabelecimento do "visto humanitário" para nacionais haitianos. Anteriormente a essa medida, a maior parte do trajeto para o Brasil era feita por via terrestre e a entrada ocorria de modo irregular. Com a possibilidade de emissão do visto, as entradas terrestres irregulares praticamente se extinguíram, de modo que, hoje, quase a totalidade dos haitianos chega ao Brasil com visto e por via aérea (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2016) — sem serem submetidos, portanto, a perigosos trajetos guiados por contrabandistas.

²³⁰ Uma importante exceção a essa regra veio do governo canadense, quando o primeiro-ministro, Justin Trudeau, prometeu reassentar 25 mil refugiados sírios em um prazo de dois meses, o qual foi estendido para quatro meses e cumprido em fevereiro de 2016 (ZILIO, 2016).

A sociedade internacional tem adotado algumas medidas direcionadas à Síria. A Organização das Nações Unidas publicou uma série de documentos referentes ao conflito, que incluem documentos sobre a situação humanitária — como a S/2017/58 do Conselho de Segurança (UN SECURITY COUNCIL, 2017) —, sobre a necessidade de se manter a assistência aos refugiados sírios — por exemplo, o S/PRST/2015/10, também do Conselho de Segurança (UN COUNCIL, 2015) —, e sobre a política referente ao uso de armas químicas na Síria — S/RES/2118 (2013) (UN COUNCIL, 2013). Em janeiro de 2016, iniciaram-se as "conversas de paz" (*peace talks*) promovidas pela ONU, com a participação de representantes de 40 organizações internacionais e países (RADIO FREE EUROPE/RADIO LIBERTY, 2014). As conversas foram resultado da Resolução 2254, aprovada pelo Conselho de Segurança da ONU em dezembro de 2015, a qual solicitou que

*[...] the Secretary General, through his good offices and the efforts of his Special Envoy for Syria, to convene representatives of the Syrian government and the opposition to engage in formal negotiations on a political transition process on an urgent basis, with a target of early January 2016 for the initiation of talks*²³¹ [...] (UN SECURITY COUNCIL, 2015).

As rodadas de conversas aconteceram ao longo de 2016, sem sucesso. No fim de dezembro um novo cessar-fogo foi acordado entre as partes (UN SECURITY COUNCIL, 2017), e havia uma perspectiva de que as conversas agendadas para o fim de janeiro de 2017 — as primeiras em que representantes do governo e dos rebeldes dialogariam — marcasse "*[...] a distinct change from what has previously been a diplomatic process led by UN [...]*"²³² (TAHHAN; COLLINS, 2017). Contudo, o encontro acabou de forma abrupta, em um contexto de palavras duras e acusações mútuas (BARNARD; SAAD, 2017). O conflito, assim, permanece sem perspectiva de resolução; tem havido várias denúncias de violações ao cessar-fogo declarado em dezembro (BARNARD; SAAD, 2017; SYRIAN..., 2017); não há, portanto, perspectiva de retorno para os refugiados sírios espalhados pelo mundo.

²³¹ Tradução livre: "o Secretário geral, por meio de seus bons ofícios e dos esforços de seu Enviado Especial para a Síria, convocasse representantes do governo sírio e da oposição para se engajarem em negociações formais sobre um processo político de transição, urgentemente, tendo por objetivo o início de janeiro de 2016 para o início das conversas".

²³² Tradução livre: "uma alteração distinta do que tem sido um processo diplomático liderado pela ONU".

5.4 Refúgio para sírios: o caso alemão²³³

5.4.1 Sobre o contexto

Observamos que a maior parte (mais de 91%) dos refugiados sírios se encontra em cinco países: Turquia, Líbano, Jordânia, Iraque e Egito. Desde 2012, o efeito do conflito sírio tem sido sentido, de modo intenso, nesses países. Contudo, o deslocamento de nacionais sírios apenas ganhou visibilidade na mídia e no discurso político no âmbito internacional conforme cresceu o número de solicitantes de refúgio sírios na Europa. Nesse cenário, a Alemanha despontou na liderança relacionada ao desenvolvimento de políticas para o acolhimento de refugiados.

No início de 2012, o então Alto Comissário das Nações Unidas para os Refugiados, António Guterres, apontava para as crises que demandavam compartilhamento de responsabilidade da comunidade internacional no que tocava aos fluxos populacionais forçados, entre as quais, a da Síria — o que indica que, naquele momento, a situação nesse país não tinha, ainda, alcançado o caráter emergencial que tem na atualidade (UNHCR, 2012c). Naquele momento, Guterres destacava o acesso ao território, o tratamento justo para o procedimento — questões que discutimos no Capítulo 3 —, o reassentamento e o financiamento — temas discutidos no Capítulo 4. Em dezembro de 2012, o apelo era distinto, o então Secretário-Geral da ONU, Ban Ki-Moon, convocou a comunidade internacional a agir de forma decisiva para acabar com a crise na Síria, clamava, também, que essa mesma comunidade financiasse a assistência humanitária para os refugiados desse país, que se encontravam nos países vizinhos (UNHCR, 2012d). Em janeiro de 2013, enfatizando a escalada do fluxo de refugiados da Síria para os países vizinhos, o ACNUR adiciona, a seu discurso, o reassentamento como ferramenta de compartilhamento de responsabilidade referente à crise síria (UNHCR, 2013e).

Em setembro de 2013, a Alemanha recebeu os primeiros 107 refugiados sírios, após ter se comprometido, em março do mesmo ano, a receber 5 mil refugiados dessa nacionalidade que se encontravam no Líbano (UNHCR, 2013f). Naquele momento, foi

²³³ Como explicado na Introdução deste trabalho, a Alemanha é o país que tem sido referência na sociedade internacional no que concerne ao provimento de respostas para a crise de refugiados sírios. Por esse motivo, serão traçadas algumas reflexões sobre a atual situação do refúgio no mundo, tendo como dimensões de análise aquelas que têm sido discutidas ao longo dessa tese (ordem internacional, segurança societal e cooperação internacional) a partir da experiência alemã.

oferecida uma "proteção humanitária", a qual, ao contrário do reassentamento, não prevê a alocação definitiva dessas pessoas no território alemão, mas uma residência temporária de dois anos, com possibilidade de extensão (EUROPEAN RESETTLEMENT NETWORK, 2013). Em dezembro desse ano, a Alemanha aumentou o número para 10 mil (LÜTTICKE, 2014). Em junho de 2014, comprometeu-se com o recebimento de mais 10 mil refugiados por meio do programa de admissão humanitária (UNHCR, 2014a). Excetuando-se a Bavária, em junho de 2014, todos os estados alemães tinham programas próprios para recepção de refugiados sírios (LÜTTICKE, 2014). Observa-se, desse modo, que a Alemanha foi o país que primeiro respondeu ao apelo das Nações Unidas para o compartilhamento de responsabilidade em relação aos refugiados sírios. Embora esse não tenha se baseado inicialmente no reassentamento, que prevê o estabelecimento definitivo do refugiado no país de acolhida, a recepção de refugiados que estavam em países vizinhos à Síria tem, no curto prazo, os resultados similares de diminuir a carga para os países que estão abrigando números muito grandes de refugiados, bem como de retirá-los de situações que representem um risco para sua vida e/ou para sua segurança. Contudo, é necessário, também, destacar que, apenas em setembro de 2013 — mais de dois anos após o início do conflito, quando já havia um número bastante expressivos de refugiados sírios nos territórios de Turquia, Líbano, Jordânia, Iraque e Egito²³⁴ — foi implementada a primeira iniciativa para aliviar a pressão decorrente da grande quantidade de refugiados sírios nos países vizinhos.

Para além da admissão por meio do programa humanitário, a Alemanha vinha vivenciando um aumento do número de solicitações de refúgio em seu território. Enquanto esse crescimento era registrado, ininterruptamente, desde 2007, a partir de 2011, o aumento ocorreu em velocidade bastante maior. A Tabela 06 detalha essa evolução, segundo dados do Escritório Nacional para Migração e Refugiados — *Bundesamt für Migration und Flüchtlinge* (BAMF):

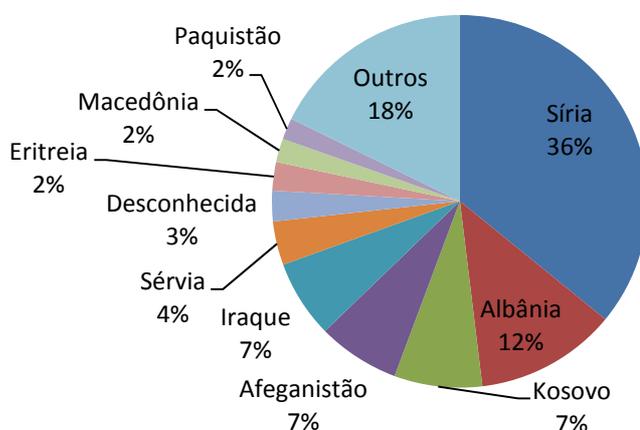
²³⁴ Os registros, no fim de 2013, indicavam a presença de mais de 2,3 milhões de refugiados sírios nesses países (conforme Tabela 03).

Tabela 06 — Solicitações de refúgio na Alemanha (2007-2015)

Ano	Novas solicitações de refúgio	Solicitações de nacionais sírios	Proporção de solicitações de sírios
2007	19.164	634	3,31%
2008	22.085	775	3,51%
2009	27.649	819	2,96%
2010	41.332	1.490	3,60%
2011	45.741	2.634	5,76%
2012	64.539	6.201	9,61%
2013	109.580	11.851	10,81%
2014	173.072	39.332	22,73%
2015	441.899	158.657	35,90%
Total	945.061	222.393	

Fonte: BAMF, 2016a.

Enquanto, na Europa, a Alemanha é o país de destino da maior parte dos nacionais sírios que buscam refúgio, o país ainda recebe significantes contingentes de solicitantes de outras nacionalidades, conforme demonstrado no Gráfico 06.

Gráfico 07 - Solicitações de refúgio na Alemanha (2015)

Fonte: BAMF, 2016a.

A forma como a Alemanha começou a lidar com o influxo de refugiados sírios (apesar de 10 mil vagas para admissão representarem uma ínfima proporção em comparação aos, naquele momento já existentes, mais de 2 milhões de refugiados sírios que se encontravam na Turquia, no Líbano, na Jordânia, no Egito e no Iraque) demonstra que o país assumiu a liderança na Europa no que se referia a uma abordagem humanitária frente ao deslocamento forçado dos nacionais sírios e às vulnerabilidades que levaram a esse fluxo e que decorriam dele. Os outros membros da União Europeia, no fim de 2013, haviam, por meio de algum arranjo²³⁵, aberto suas fronteiras para receber somente 2.340 refugiados da Síria (AMNESTY INTERNATIONAL, 2013b).

No primeiro semestre de 2014, a Alemanha acordou o recebimento de mais 10 mil refugiados sírios, reafirmando sua responsabilidade humanitária (DEUTSCHLAND..., 2014). No fim desse ano, em referência à emergência de um grupo extremista denominado *Patriotische Europäer gegen die Islamisierung des Abendlands* (PEGIDA), a primeira-ministra desse país, Angela Merkel, fez o apelo para que os alemães não apoiassem esse tipo de movimento e reafirmou que o país deveria receber pessoas que estavam fugindo da guerra (CHAMBERS, 2014). Naquele momento, já se falava que alguns membros da coalizão de Merkel já expressavam a preocupação de que *"they risk losing support if they do not respond to voter fears"*²³⁶ (CHAMBERS, 2014).

Após a iniciativa da Alemanha de receber os refugiados sírios, outros países se comprometeram a recebê-los, de modo que, em dezembro de 2014, o ACNUR esperava que 100 mil sírios fossem recebidos em países fora da região vizinha à Síria — por meio de vistos humanitários, financiamento privado, reunião familiar, bolsas acadêmicas, programas de mobilidade laboral e evacuação médica (UNHCR, 2014b). Na passagem de 2014 para 2015, mais de mil refugiados (a maioria síria) foram resgatados em embarcações na costa da Itália, alarmando os governos, os quais, então, prometeram que a Europa aumentaria seus esforços para combater os contrabandistas de pessoas no Mediterrâneo (MUIŽNIEKS, 2015). Todavia, em março de 2016, apenas 130.955 refugiados sírios haviam sido recebidos por meio de reassentamento ou programas humanitários em países fora do Oriente Médio e do Norte da África (UNHCR, 2016e).

²³⁵ Portanto, esse número não abarca as chegadas espontâneas de solicitantes de refúgio.

²³⁶ Tradução livre: "corressem o risco de perder apoio se não respondessem aos temores dos eleitores".

5.4.2 Sobre causas, consequências e respostas para os sírios

Como discutimos no Capítulo 3, a Convenção de 1951 apenas especifica, como motivo para o reconhecimento, a perseguição por razões de raça, religião, nacionalidade, opinião política e pertencimento a grupo social. No caso da Síria, de modo geral, as pessoas estão fugindo de seu país devido à situação de conflito, a qual coloca em risco a vida e a segurança das pessoas, de modo indiscriminado. Como vimos, essa situação é prevista pela Convenção da OUA ("acontecimentos que perturbem gravemente a ordem pública") e a Declaração de Cartagena ("violência generalizada", "conflitos internos"), mas não pela Diretiva Europeia 2011/95/UE, que reserva a esses casos o estatuto de proteção subsidiária ("violência indiscriminada em situações de conflito armado internacional ou interno").

Pela normativa europeia, assim, às pessoas que fogem do conflito sírio, a proteção jurídica disponível é a "subsidiária", a qual, diferentemente do refúgio, prevê uma autorização de residência válida por um ano, renovável (para refugiados a autorização é de três anos). Conforme a legislação alemã, os refugiados têm direito a uma "reunião familiar privilegiada", ou seja, eles não têm que provar que podem se sustentar e que têm moradia adequada para que os familiares entrem no país (BAMF, 2016b). No entanto, aqueles aos quais foi garantida proteção subsidiária após 17 de março de 2016 não podem solicitar reunião familiar até março de 2018 (BAMF, 2017). No fim de 2016, essa tornou-se uma questão em evidência na Alemanha, uma vez que diversos meios de comunicação começaram a divulgar o fato de que o país, ao longo do ano forneceu cada vez mais proteção subsidiária e não *status* de refugiado para os sírios (ECRE, 2016; VÖLLER..., 2016). Tais decisões têm elevado o número de apelações administrativas no que concerne à proteção oferecida às pessoas dessa nacionalidade (DICK, 2016). Várias cortes administrativas de primeira instância decidiram em favor dos sírios e reverteram a decisão inicial (DICK, 2016). Contudo, no fim de novembro de 2016, a Alta Corte Administrativa do estado de *Schleswig-Holstein* confirmou a prática do BAMF de conceder aos sírios apenas a "proteção subsidiária" (SYRER..., 2016). Desse modo, afirma-se, hoje, que os sírios não têm direito à "proteção integral" prevista pelo *status* de refugiado (KEIN..., 2016; SYRER..., 2016). Em dezembro de 2016, havia, estimativamente, 36 mil recursos, a maioria iniciada por Palestinos que viviam na Síria (ACTION GROUP FOR PALESTINIANS OF SYRIA, 2016).

De fato, essa política de provimento de proteção subsidiária aos sírios já havia sido antecipada quando, em novembro de 2015, o Ministro do Interior alemão, Thomas de Mazière, anunciou que seria adotada essa medida em relação aos nacionais da Síria (DE

MAZIÈRE..., 2015). Naquele momento, a coalizão que compõe o governo declarou que essa decisão não havia sido acordada, tendo o Ministro, logo em seguida, retificado suas declarações (DE MAZIÈRE..., 2015). Contudo, no início de 2016, um pacote de medidas referentes ao refúgio mostrou que de Mazière apenas havia adiantado o que logo aconteceria: o "Pacote sobre Refúgio II", apresentado pelo governo propôs declarar Argélia, Tunísia e Marrocos como *safe country of origin*²³⁷; criar centros de recepção em que alguns solicitantes de refúgio ficariam alojados até a decisão de seu caso; suspender a reunião familiar daqueles que estavam sob proteção subsidiária por dois anos e descontar dez euros da ajuda de custo dos refugiados para arcar com os custos dos cursos de integração (GERMAN..., 2016). Apesar de a questão sobre os três países ainda não ter sido decidida no *Bundesrat* (KRETSCHMANN..., 2017), as outras medidas foram aprovadas, em curto período, em ambas as casas legislativas alemãs (*Bundestag* e *Bundesrat*) (BUNDESRAT, 2016), estando em vigência desde março de 2016.

Para entender como, no início de 2016, o país que havia despontado como líder no provimento de respostas humanitárias para os refugiados sírios, apresenta um conjunto tão restritivo de medidas, é necessário notar que as discussões sobre quais deviam ser as políticas para os refugiados adotadas no âmbito alemão sempre foram marcadas por divergências. Já em 2012, bem antes da chegada dos primeiros reassentados sírios no país, foi registrado que o tema "Síria" havia se inserido no debate político no país e que havia discordância sobre se a Alemanha deveria receber pessoas em seu território ou apenas prover ajuda financeira (KNUF, 2012). Ainda assim, o governo alemão implantou e manteve, durante algum tempo, a (conforme denominada por alguns) política de portas abertas (WALKER; TROIANOVSKI, 2015). Nesse contexto, tornou-se símbolo da acolhida alemã o slogan utilizado por Angela Merkel, "Nós conseguimos" (*Wir schaffen das!*), que reflete a afirmação da chanceler de que a Alemanha é um país forte, que já passou por muitos desafios (MERKEL, 2015) e que consegue receber e integrar um grande contingente de refugiados.

No início de setembro 2015, quando o influxo de refugiados já levantava reações extremadas de alguns países²³⁸ e indivíduos²³⁹, a Alemanha, juntamente com a Áustria, decidiu receber milhares de refugiados e imigrantes que haviam cruzado a fronteira da

²³⁷ Ignorando o fato de que nesses países há sérias violações de direitos da população LGBTI (HUMAN RIGHTS WATCH, 2016; IRB, 2013a; IRB 2013b).

²³⁸ Em julho de 2015, a Hungria iniciou a construção de um muro ao longo da sua fronteira com a Sérvia para obstar o fluxo de pessoas para dentro de seu território (KINGSLEY, 2015).

²³⁹ Nesse sentido, lembramos o caso, conhecido em todo o mundo, de uma repórter húngara que agrediu refugiados que transpunham a fronteira da Sérvia com a Hungria (JORNALISTA..., 2015).

Hungria — o que rendeu elogios do ACNUR aos governos e a grupos da sociedade civil e indivíduos que estavam se mobilizando para receber e prover ajuda a essas pessoas (UN NEWS SERVICE, 2015). Nesse mesmo mês, a chanceler alemã voltou a clamar seus pares para exercício de uma responsabilidade compartilhada, sustentando que o influxo de refugiados sírios não era um desafio apenas para a Alemanha, mas para toda a Europa (REFUGEE..., 2015). Entretanto, naquele momento, o cenário político já havia se alterado de modo significativo e Angela Merkel já vinha sofrendo efeitos negativos da política para refugiados que vinha reafirmando. Após um pico de aprovação de 62%, em julho de 2014 (MERKEL..., 2014), em setembro de 2015, foi aprovada por apenas 49% dos alemães (MERKEL..., 2015a). Os jornais atribuíam à questão referente aos refugiados a perda de aprovação da governante (MERKEL..., 2015b; ANGELA..., 2015; WEILAND; GATHMANN, 2015). Mais frequentemente, afirmava-se como justificativa para a adoção de uma política mais austera em relação aos refugiados o receio de que o país não conseguisse lidar com sua chegada massiva (MERKEL..., 2015b; STIMMUNG..., 2015), isto é, de modo geral, apresentava-se um temor sem qualquer fundamentação para ele. Porém, é possível encontrar nos meios de comunicação a alegação de alguns motivos: violência nos abrigos para solicitantes de refúgio, redes de criminalidade, deportação insuficiente dos solicitantes não reconhecidos como refugiados, incerteza sobre a quantidade de pessoas que ainda chegariam e a falta de uma solução europeia (FREESE, 2015).

No réveillon entre 2015 e 2016, um evento aprofundou ainda mais o debate sobre a presença de refugiados e solicitantes de refúgio no país: durante a noite, mulheres foram assaltadas e sexualmente assediadas na Estação Central de Trem em Colônia. Cinco dias após o ataque, as vítimas continuavam a aparecer e já se contabilizavam 652 casos, dos quais 331 relacionados a delitos sexuais (MICHAEL; SCHÖNIAN; THURM; STEFFEN, 2016), incluindo dois estupros (DIE NEUEN..., 2016). Estima-se que mil homens se encontravam na praça em frente à Estação na noite de réveillon, mas o número daqueles responsáveis pelos ataques é incerto. Teriam sido identificados nacionais do Marrocos, da Tunísia, do Iraque e da Síria, entre os quais, solicitantes de refúgio (MICHAEL; SCHÖNIAN; THURM; STEFFEN, 2016; SCHMALENBERG, 2016; ERMITTLUNGEN..., 2016; ASYLBEWERBER..., 2016; BÜSCHER; LUTZ; STOLDT, 2016).

Esses desenvolvimentos políticos na Alemanha evidenciam o fato de que o Estado não é um ator monolítico, cujas decisões se baseiam em um cálculo racional sobre o interesse nacional. Desde o início da formulação de respostas para o deslocamento de refugiados sírios,

houve uma disputa de forças em meio à qual as políticas públicas foram formuladas. Nesse sentido, observa-se que ora a chanceler alemã consegue sustentar o provimento de políticas fundadas no solidarismo, que se têm como referência o indivíduo, ora os interesses políticos de outros atores nacionais se sobrepõem ao compromisso humanitário, seguindo-se uma restrição de políticas, a qual revela a permanência de uma ordem pluralista. Ademais, um elemento expressivo de segurança societal surgiu devido aos acontecimentos em Colônia, que reforçou uma identidade alemã — percebida como igualitária no que tange aos papéis de gênero e rechaça atitudes entendidas como machistas — frente à ameaça societal colocada pela presença de imigrantes. Desse modo, retomamos o que discutimos no Capítulo 4 sobre como ameaças percebidas à identidade nacional se relacionam a uma compreensão sobre a ordem internacional, na medida em que gera efeitos para a caracterização de um indivíduo como refugiado. No caso alemão, não houve uma restrição do acesso ao território ou ao procedimento, mas ao tipo de proteção fornecida aos sírios.

Portanto, o "Pacote sobre Refúgio II" foi proposto em um contexto em que a popularidade da primeira-ministra alemã, Angela Merkel, estava em declínio, um mês antes de eleições em importantes estados da Alemanha (HALLAM, 2016). A mesma pesquisa sobre a popularidade da chanceler inquiriu os entrevistados sobre o tema do refúgio, sendo que 81% responderam que o governo não tinha controle sobre essa situação. A imprensa vinculou os ataques que haviam acontecido em Colônia à queda de popularidade e ao tema do refúgio, afirmando que o Pacote seria uma tentativa do governo de recuperar apoio (HALLAM, 2016). Diversos meios de comunicação vêm apontando o tema dos refugiados e a forma como o governo alemão tem lidado com essa questão como fatores que têm gerado a queda da popularidade de Merkel (SYRIANS..., 2016). Também, o episódio em Colônia foi relacionado à discussão sobre se Argélia, Marrocos e Tunísia deveriam ser considerados países seguros, tendo, inclusive, se mencionado a "energia criminoso" dos nacionais desses países (KRETSCHMANN..., 2017; GABRIEL..., 2016). De fato, logo após o incidente, algumas fontes afirmaram que medidas restritivas foram propostas por Merkel para facilitar a deportação de solicitantes de refúgio que cometessem crimes (COLOGNE..., 2016; DENMARK..., 2016) — em resposta ao coro que clamava pela expulsão dos "norte-africanos" responsáveis pelos ataques (GERMANY..., 2016). Subsequentemente ao anúncio das medidas, a popularidade da chanceler voltou a subir (UMFRAGE..., 2016; DIE POPULARITÄT..., 2016).

No âmbito da sociedade, apesar de ter sido a reação bastante intensa em relação aos eventos de Colônia, na verdade, as posturas da população alemã diante do influxo de refugiados no território do país têm sido distintas. De fato, não se pode falar na atitude do "povo alemão", já que diferenças grandes são notadas no que concerne à recepção dos alemães aos refugiados. Como mencionado, o país viu, em outubro de 2014, a criação do movimento PEGIDA, em Dresden, que realiza protestos semanais, sempre às segundas-feiras (SO NUTZT..., 2014), afirmando um posicionamento contra os radicais islâmicos e contra a crescente islamização da Alemanha (HEBEL; KNAACK; SYDOW, 2014). Em sua sexta mobilização, em novembro de 2014, agregou 5.500 pessoas (SO NUTZT..., 2014); no fim de 2015, 15 mil pessoas estiveram presentes na mobilização do PEGIDA (PEGIDA-VERANSTALTER..., 2015). Ao lado da ascensão das marchas anti-imigrantes, a popularidade do *Alternative für Deutschland* (AfD) — partido de direita alemão — tem aumentado, desde que o partido alterou seu foco do euroceticismo para a imigração (CHAMBERS, 2014). Além disso, em 2015, foi verificado um relevante aumento do número de ataques a refugiados e a suas acomodações, assim como é crescente a vinculação que a mídia faz entre refugiados e atividades criminosas.

Embora a maior parte das argumentações de que o país não deve receber mais refugiados não apresente quaisquer tipos de fundamentos — apenas afirma-se que "o barco está cheio" (*Das Boot ist voll!*) (STRAUBHAAR, 2016) — podemos identificar alguns discursos que apresentam embasamento para seu rechaço, como a afirmação de que os refugiados possam destruir a cultura do país (BIRNBAUM, 2015); que sua presença aumenta os índices de criminalidade (HEINRICH, 2016); e que os refugiados representam uma pressão para o sistema social e para o mercado de trabalho do país (FLÜCHTLINGE..., 2016b; SEDLMAIER, 2015) — alegações bastante recorrentes, como vimos no Capítulo 4, no que se refere à presença de imigrantes e refugiados em um determinado país. A realidade da Alemanha distancia-se desse cenário de implicações negativas — como acontece na maior parte dos casos, como descrevemos no Capítulo 4, essas afirmações não encontram correspondência na realidade.

No que concerne à criminalidade, é recorrente a afirmação de que os refugiados e solicitantes de refúgio são responsáveis por um aumento nas taxas de crimes na Alemanha (KERN, 2016b; MÜLLER-VOGG, 2016). Contudo, essa não é a realidade retratada pelo Escritório Federal Criminal (*Bundeskriminalamt*), cujo documento sobre crimes no contexto de migração demonstra que não houve um crescimento que indicaria que os imigrantes

praticam mais crime que os alemães; na verdade, a taxa de crimes aumentou na mesma proporção em que a população do país aumentou e em que a relação "alemães – não alemães" foi alterada (SOLTAU, 2016). Ademais, é necessário sublinhar que a categoria "não alemães", na qual são encaixados refugiados e solicitantes de refúgio — ao se registrar a ocorrência criminal — abarca diversos outros *status* migratórios, como estudantes de intercâmbio, motoristas de caminhão realizando transportes pela Europa e turistas (SOLTAU, 2016). Além disso, é necessário ressaltar que as estatísticas de crimes relacionados a estrangeiros também engloba aqueles em que essas pessoas são as vítimas dos crimes – o que pode gerar uma interpretação equivocada dos dados apresentados sobre a criminalidade no país. Em relação a essa questão, nota-se que tem havido um significativo aumento de crimes contra refugiados e suas moradias (HEIßLER, 2016), conforme mencionado anteriormente.

No que tange às questões econômicas, um estudo da Fundação Bertelsmann mostrou que os estrangeiros na Alemanha, ao contrário do que alguns opositores da política para refugiados afirmam, de fato, têm um impacto positivo para o sistema social, já que contribuem mais para o orçamento público do que recebem em forma de transferência direta (BONIN, 2014) — a mesma conclusão é reafirmada por diversos especialistas, que afirmam a existência de perspectiva de crescimento econômico decorrente da presença dos imigrantes no país (GREGORIAN, 2015; MIGRANTEN..., 2015; WAS DIE WIRTSCHAFT..., 2015). Um estudo, realizado em 2016, revelou que 50 mil refugiados ingressaram no mercado de trabalho entre setembro de 2015 e setembro de 2016, sendo que 60% dessas pessoas recebem o suficiente para fazer contribuições sociais (KNIGHT, 2016). Embora os números pareçam pequenos frente ao contingente populacional que adentrou ao país, é necessário lembrar que os refugiados recém-chegados passam pela fase inicial de integração, a qual diz respeito, principalmente, à questão linguística. Ainda assim, as estatísticas iniciais referentes ao mercado de trabalho fazem sentido, principalmente, quando analisadas em uma perspectiva macro. O que demonstra que o plano de integração alemão para os refugiados pode, de fato, trazer resultados positivos para a economia do país.

No que concerne à percepção da sociedade sobre a presença de refugiados no território alemão, é necessário lembrar, como discutido no Capítulo 4, o papel da mídia em propagar uma ideia de risco à segurança. Em relação aos ataques de Colônia, por exemplo, houve reportagens afirmando que a polícia teria ocultado a origem dos envolvidos no incidente (SCHMALENBERG, 2016), sugerindo a existência de "motivos políticos" para a reserva — em um contexto em que já havia uma forte reação negativa da população alemã contra os

autores do crime. Na verdade, é frequente a afirmação de que a polícia tem tentado não divulgar casos envolvendo refugiados (LIPS, 2015; BOLZ; JOLMES, 2016; HESSEN..., 2016). É possível, ainda, encontrar notícias que propagam a ideia dos solicitantes de refúgio como criminosos — vinculando-os a drogas e prostituição (MERKEL..., 2016). Uma organização estadunidense apresentou, em 2016, uma compilação de casos relacionados a estupro cometidos por migrantes, afirmando que "a violência sexual na Alemanha disparou atingindo níveis epidêmicos desde que a Chanceler Angela Merkel permitiu a entrada no país de mais de um milhão de migrantes, na maioria do sexo masculino, oriundos da África, Ásia e Oriente Médio" (KERN, 2016a).

Concomitantemente à expansão de atitudes xenofóbicas e racistas, crescem as demonstrações de apoio à presença de refugiados e de muçulmanos no país, com a organização de contramanifestações (PEGIDA-VERANSTALTER..., 2015) e o expressivo número de pessoas que se voluntariam para ajudar os refugiados a encontrarem um lar e fazer sua transição para a sociedade alemã — por meio de coleta de doações, trabalho em alojamentos, aulas de alemão e acompanhamento a consultas médicas ou a repartições públicas (THE REFUGEE..., 2016). Em Colônia, por exemplo, no contexto das primeiras passeatas do PEGIDA, foi organizada uma marcha contra a xenofobia e o extremismo de direita, a qual congregou 15 mil pessoas (THOUSANDS..., 2014). Muitos reconhecem os benefícios econômicos da recepção de uma força de trabalho jovem em um país envelhecido (BACHO, 2016). Uma pesquisa do Instituto Alemão para Pesquisa Econômica (*Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung*) apresentada em 2016 revelou que, embora três quartos dos entrevistados afirmem que, pelo menos no curto prazo, a chegada de refugiados represente mais riscos que oportunidades, mais de 80% deles sustentam que o país deve recebê-los de acordo com as obrigações derivadas do direito internacional (GERHARDS; HANS; SCHUPP, 2016).

Apesar das manifestações de apoio de segmentos da população alemã, a pressão política e o fortalecimento de movimentos de direita exerceram crescente influência na política alemã para refúgio. Desse modo, a chamada "chanceler dos refugiados" (NELLES, 2015) passou a ser cada vez mais criticada por seu *slogan* "*Wir schaffen das!*" (ULRICH, 2016). Nesse contexto, ao longo de 2016, pôde-se observar um fortalecimento de medidas restritivas para refugiados e solicitantes de refúgio na Alemanha, tendo Merkel afirmado que uma admissão de tantos refugiados, como aconteceu em 2015, não voltaria a acontecer (AUFNAHME..., 2016). Para além daquelas medidas derivadas do "Pacote sobre Refúgio II",

foi afirmada — e iniciada — uma ênfase na deportação de solicitantes de refúgio que tiveram seu pedido negado (AUFNAHME..., 2016), tendo Alemanha e Afeganistão firmado um acordo em outubro de 2016 para o retorno desses nacionais (AZIZ; CHAMBERS, 2016). Vale ressaltar que a discussão sobre a deportação, anunciada como um dos focos da política alemã em setembro de 2016, foi reacesa em dezembro desse mesmo ano, após o atentado no "Mercado de Natal" em Berlim, quando um tunisiano, por meio de atropelamento, foi responsável pela morte de 12 pessoas. O imigrante, cujo pedido de refúgio no país havia sido negado, tinha uma ordem de deportação (BELL, 2016).

Nesse contexto de acordos restritivos para se lidar com os refugiados, não se pode deixar de mencionar o acordo firmado entre a União Europeia a Turquia, em março de 2016, sob justificativa de se barrar os incentivos para a adoção de rotas irregulares para os Estados que pertencem ao bloco. O trato prevê que todos os imigrantes irregulares que atravessarem da Turquia para as Ilhas Gregas serão retornados para o primeiro país e que para cada sírio retornado, outro nacional sírio será reassentado na Europa (EUROPEAN COUNCIL, 2016). Já um plano interessante de redistribuição populacional tinha sido anunciado em setembro de 2015, pelos ministros europeus de interior para realocar 120.000 refugiados da Grécia, Itália e outros membros diretamente afetados pela crise (EUROPEAN COMMISSION, 2015). Todavia, em março de 2016, apenas 660 refugiados haviam sido realocados no âmbito desse plano (HENLEY, 2016), também como consequência de que vários países da Europa Central e do Leste se recusaram a aceitar os refugiados (WHY IS EU..., 2016).

Nesse rol de medidas que visam a diminuir o contingente populacional no país, no dia 01 de fevereiro de 2017, o Escritório Alemão para Imigração (BAMF), juntamente com a Organização Internacional para as Migrações (OIM), deram início ao programa "*StartHilfe Plus*", por meio do qual se financia os solicitantes de refúgio que queiram retornar para seus países de origem — sobretudo aqueles cuja solicitação ainda não foi decidida; havendo, ainda, a possibilidade de recebimento de um valor menor caso se opte por não entrar com um recurso contra a decisão (PROGRAM..., 2017)²⁴⁰.

Apesar dos últimos desenvolvimentos, a partir dos quais se identificam elementos de uma ordem pluralista — em que a soberania implica um distanciamento do país de esferas internacionais de decisão —, é possível afirmar que a política alemã em relação aos refugiados tem se pautado pela cooperação internacional, com objetivos que vão além da coexistência. Desde o início do provimento de respostas para o deslocamento populacional

²⁴⁰ Os sírios não podem ingressar nesse programa.

sírio, a Alemanha tem adotado uma postura fundada na acolhida e de responsabilidade compartilhada. Nesse sentido, verificamos a manutenção da abertura de fronteiras para que os solicitantes de refúgio pudessem ter seus casos analisados e julgados e a participação do país em arranjos de reassentamento. Mesmo em um contexto de retração, ainda é possível identificar ações que visam ao sucesso da política de refúgio do país, não apenas por meio do acesso ao território, mas pela integração dos refugiados no país. Nesse sentido, o governo tem buscado aumentar as oportunidades de emprego e visado à permanência, por pelo menos 3 anos, dos refugiados nos municípios em que se cadastraram — de modo a manter sua dispersão pelo país e minar a criação de guetos (FAIOLA; KIRCHNER, 2016).

A Alemanha, desse modo, despontou como principal ator engajado no fornecimento de respostas efetivas para o deslocamento forçado de nacionais sírios nos últimos anos. O país, buscando manter os compromissos assumidos em relação à proteção internacional dos refugiados sírios, convocou a sociedade internacional para cooperar visando a prover proteção efetiva a essas pessoas. Mesmo lidando com um influxo expressivo de solicitantes de refúgio em seu território, a Alemanha colaborou com as Nações Unidas para aliviar a carga dos países vizinhos à Síria, que têm sofrido a maior parte dos efeitos do conflito. Todavia, a sociedade internacional pouco se mobilizou para, de fato, apresentar resposta de proteção internacional para esses deslocados. Ao contrário, vimos a Hungria construir um muro, a União Europeia não reassentar e — ao invés de processar os pedidos de refúgio — tomar a decisão de enviar as pessoas de volta à Turquia, o povo britânico optar por sair do bloco europeu quando medidas coletivas são imprescindíveis. No âmbito interno, as disputas políticas aproximaram a Alemanha de medidas que revelam a existência de uma ordem pluralista (ainda que o componente solidarista ainda não tem se perdido completamente). O conflito na Síria continua sem perspectivas de resolução, os sírios continuam a buscar proteção internacional para continuar suas vidas com segurança e dignidade. O deslocamento sírio caminha para configurar uma *protracted refugee situation*, contudo, ao contrário do que acontece na maior parte dos casos, os sírios são visíveis: estão na Europa Central, no Canadá e na Escandinávia. Talvez sua capacidade de se locomover para fora de sua região de origem (que, na verdade, revela a vulnerabilidade em que se encontram) represente a possibilidade que a proteção efetiva seja alcançada.

5.5 Conclusão – em um mundo de expectativas

Este capítulo utilizou a argumentação que construímos ao longo deste trabalho para analisar a situação do refúgio no mundo contemporâneo. O deslocamento forçado de sírios e a forma como a Alemanha vem lidando com as demandas decorrentes desse movimento servem de subsídio para a compreensão sobre os elementos que configuram o refúgio e sobre o modo como esse instituto é aplicado.

Em 2015, os dados indicavam a existência de cerca de 4,9 milhões de refugiados sírios. Excetuando-se os refugiados palestinos no Oriente Médio sob cuidados da UNRWA, os sírios representavam mais que 30% do total de pessoas refugiadas no mundo — marca atingida em cinco anos de conflito. Destacamos que, em números absolutos, a crise síria de deslocamento é a maior que o século XXI testemunhou. Contudo, não se pode deixar de notar que a existência de refugiados afegãos — principalmente no Paquistão — é contínua e expressiva, porém, não recebeu a atenção da sociedade internacional, como tem acontecido em relação às pessoas expulsas da Síria. Nesse sentido, notamos que os refugiados sírios, ao contrário do que acontece em relação aos afegãos, lograram chegar em número expressivo²⁴¹ ao território europeu, escancarando, pois, a realidade do seu movimento forçado. Desse modo, entendemos que a presença dos sírios na Europa (ainda que muito menor que aquela verificada em na Turquia, na Jordânia, no Líbano e no Egito) inseriu a questão na agenda internacional política e, em seguida, as demandas de cooperação foram apresentadas pelos países que estavam sendo atingidos pelo movimento. Isso mostra que, ainda que não sejam os países que mais abrigam refugiados, os países chamados ricos ou industrializados, são aqueles capazes de alçar um determinado tema à agenda internacional.

A Alemanha, nessa conjuntura, destacou-se por ser o destino de muitos refugiados sírios e por promover um discurso fundado no humanitarismo, colocando a necessidade das pessoas em evidência e, demonstrando assim, uma compreensão solidarista da ordem internacional. O país, além de manter suas fronteiras abertas para que os sírios pudessem solicitar seu reconhecimento como refugiados, também se ofereceu para receber refugiados sírios que estavam em outros territórios, por meio de um programa de admissão temporária. Contudo, a Alemanha — assim como todos os Estados — é composto por uma rede complexa de atores e interações em que ora as forças permitem que determinadas políticas sejam implementadas, ora direcionam as atitudes para uma direção distinta. Assim, em um cenário

²⁴¹ "Expressivo" no que concerne aos padrões europeus, uma vez que, em relação aos países vizinhos à Síria, a quantidade de sírios chegando à Europa é bastante menor.

de pouco comprometimento internacional com o provimento de respostas efetivas para a proteção dos sírios, de falta de perspectiva de resolução do conflito e de uma securitização da imigração relacionada à identidade dos alemães, a política para os refugiados no país recebeu alguns contornos que enfatizam uma ordem internacional pluralista — em que se entende que o Estado busca alcançar seus interesses nacionais, determinados dentro das fronteiras de seu território, segundo suas necessidades e sem ser compelido por quaisquer atores externos à adoção de determinadas medidas. No entanto, como temos demonstrado ao longo deste trabalho, o mundo atual não é integralmente pluralista ou completamente solidarista: aspectos comunitaristas convivem com cosmopolitas em uma dinâmica de tensão, muitas vezes contraditória. Esse cenário possibilitou a emergência, em meio à política que parecia a mais solidarista para os refugiados, de medidas restritivas significativas: a decisão de se fornecer aos sírios proteção subsidiária ao invés do reconhecimento da sua condição de refugiado e a suspensão da possibilidade de reunião familiar àqueles a que a proteção subsidiária é garantida. Ademais, embora a Diretiva europeia afirme que suas disposições se aplicam para os refugiados e aqueles sob proteção subsidiária, o artigo sobre o *non-refoulement*, ao contrário da maior parte das determinações importantes, não especifica "estatuto do refugiado e estatuto da proteção subsidiária", o que abre brechas para uma interpretação de que esse princípio não se aplica àqueles sob proteção subsidiária, a menos que determinado por outro documento, como a Convenção contra a Tortura.

Em relação à proteção subsidiária, é necessário se atentar para o fato de que essa decisão não viola qualquer dispositivo do Direito Internacional dos Refugiados. De fato, conforme vimos no Capítulo 3, a Convenção de 1951, da qual a Alemanha é signatária, apenas caracteriza como refugiada a pessoa que saiu de seu país devido à perseguição individualizada. No âmbito europeu, ao contrário do que acontece na América Latina e na África, não há qualquer dispositivo legal que defina como refugiado quem saiu de seu país de origem devido à violência generalizada. Ressalta-se, assim, a discussão sobre a importância das normas, apresentada nos Capítulos 2 e 3: as medidas restritivas emergem na lacuna das regras que dizem respeito à proteção aos refugiados, elas não apenas as desconsideram. Ao mesmo tempo, evidencia-se o caráter estatista da proteção dos direitos humanos e da determinação do *status* de refugiado, já que o Estado de acolhida não apenas é o responsável por garantir os direitos a esses indivíduos, mas também por decidir quais tipos de direitos serão garantidos. Se o refugiado é, conforme sustentamos nos Capítulos 3 e 4, uma figura

intermediária, a proteção subsidiária cria uma nova categoria de quase-cidadãos, aos quais um rol ainda menor de direitos é garantido.

No caso alemão, pode-se, ainda, evidenciar que, desde o início, houve uma ênfase na cooperação internacional como meio de se prover respostas adequadas para os problemas decorrentes dos fluxos de refugiados — o que revela um posicionamento solidarista do país em relação à sua atuação na esfera internacional. Não apenas no que concerne a garantir proteção efetiva para indivíduos cuja vida, liberdade ou segurança estavam ameaçadas em seu país de origem — ou em seus primeiros países de refúgio —, mas também a solucionar problemas que o influxo pode gerar para os países de acolhida, como o registro e o processamento dos pedidos, assim como o alojamento e a posterior integração dessas pessoas em seus países de acolhida. É interessante notar que a Alemanha, mesmo como o grande fomentador da União Europeia, não logrou que medidas efetivas fossem adotadas de modo a lidar coletivamente com a questão do refúgio no continente. Algumas normativas foram reformuladas; um acordo foi firmado com a Turquia sobre a movimentação de imigrantes no Mar Mediterrâneo, mas pouco se reverteu em políticas para a proteção internacional devida aos sírios. O reassentamento ainda não alcançou os níveis necessários, o financiamento ainda é escasso e a falta de uma maior intervenção internacional no conflito, visando a finalizar o embate — que ao longo dos anos 1990 e início dos anos 2000 foi clamada como a mais vigorosa prova da ociosidade da soberania estatal como princípio organizador da sociedade internacional — não tem sido, de fato, cogitada.

Enquanto no âmbito regional os países pouco contribuíram para a convocação para o compartilhamento de responsabilidades referente à chegada dos sírios, na esfera doméstica, componentes de insegurança societal geraram pressões para um novo tipo de política em relação aos refugiados. As, ainda que infundadas, alegações de que os refugiados sobrecarregariam o sistema de bem-estar social do país, interfeririam na equilibrada economia alemã e aumentaria os índices de criminalidade, assim como o discurso relacionado aos atentados em Colônia, de reforço de uma identidade alemã sob ameaça devido às características culturais dos recém-chegados, revelaram-se fortes o suficiente para interferir na política "de portas abertas" que o governo alemão vinha desenvolvendo. Nesse contexto, barrar a reunião familiar com base na garantia de uma proteção subsidiária, na prática, representa um obstáculo para a extraterritorialidade que caracteriza a condição de refugiado, pois torna mais difícil que a pessoa consiga sair de seu país de origem; além disso, perpetua a situação de vulnerabilidade dos sírios, já que, não havendo meios regulares de ingresso no

território, eles vão continuar se arriscando em trajetos perigosos para conseguir sair da sua área de origem.

O provimento de uma proteção subsidiária, ademais, tem um impacto importante para a perspectiva de soluções duradouras para os refugiados sírios. Como vimos, não se vislumbra, no futuro próximo, o fim do conflito. Portanto, a repatriação ainda não se mostra como uma possibilidade para resolver a situação de refúgio dessas pessoas. O reassentamento é um mecanismo que tem tido pouca adesão dos membros da sociedade internacional; logo, tampouco se apresenta como uma solução de ampla aplicação. Por fim, conquanto os esforços do governo alemão para integrar (*de facto*) os refugiados em sua sociedade, fornecer uma autorização de residência de apenas um ano e impossibilitar a vinda dos familiares gera pouca confiança na possibilidade de que a integração local (*de jure*) seja apresentada como solução duradoura para os refugiados sírios. Nesse sentido, com um outro *status* entre o cidadão e o não cidadão, os sírios na Alemanha foram englobados por uma compreensão pluralista da ordem que os deixa em uma condição ainda maior de vulnerabilidade e de incerteza quanto ao seu futuro.

CONCLUSÕES

Sobre tensões

Desde o surgimento da prática de se prover proteção a pessoas injustamente perseguidas, sob o direito romano, até a criação do instituto jurídico e político global que é hoje o refúgio passaram-se mais de mil anos. O mundo que testemunhou a vinculação dessa prática a uma percepção de injustiça era drasticamente diferente daquele que viu emergir, na década de 1920, um instrumento jurídico delineado para proteger pessoas que haviam fugido de seus países de origem devido à perseguição. Já no primeiro olhar podemos notar uma distinção fundamental entre a acolhida romana e o instituto do refúgio: enquanto o primeiro era decorrente da decisão da autoridade local, o segundo é composto por regras internacionalmente definidas e internacionalmente aplicáveis. Assim, olhar para o instituto contemporâneo nos remete à existência de Estados; de Estados que compartilham valores e interesses e que se engajam em arranjos comuns. Igualmente remete à existência de direitos humanos internacionalmente afirmados. O refúgio é, pois, um instituto formado por vários signos, carregado de interpretações sobre questões como ordem internacional, cooperação internacional e, também, segurança.

No mundo atual, o refúgio tem sido tratado como uma prioridade na agenda internacional. O discurso e a prática políticos, bem como as discussões acadêmicas, têm tratado a temática a partir do reconhecimento da sua expressiva relevância na esfera internacional. Embora a conjuntura atual sublinhe a vinculação entre refúgio e terrorismo, o instituto historicamente tem sido discutido em referência a migração internacional e direitos humanos. Em relação a essas duas temáticas, não se pode negligenciar o papel da política internacional e do seu elemento mais destacado: a soberania estatal.

Visando a prover uma análise sobre o refúgio por meio da perspectiva da política internacional, esse trabalho foi estruturado a partir da hipótese de que esse instituto reflete e reafirma uma compreensão da soberania estatal como expressão de um Estado que é internamente supremo e externamente independente, a qual legitima a reticência dos Estados em se engajarem em compromissos internacionais e seu rechaço a qualquer interferência em assuntos considerados domésticos. Essa hipótese foi derivada da constatação de que a literatura sobre o refúgio, geralmente, ora defende o fundamento de direitos humanos desse instituto, defendendo seu caráter humanitário, ora aponta a soberania estatal como obstáculo

para a concretização da proteção internacional devida aos refugiados. No primeiro caso, geralmente, realiza-se uma defesa filosófica e moral sobre essa relação mais que uma análise da realidade relativa a ela. No segundo caso, mais pontua-se uma observação que se tenta explicá-la. Em ambos os casos, na maioria dos estudos, não se verificam análises que objetivem revelar as estruturas políticas maiores que permitem que essa proteção seja garantida ou restringida.

A tríade analítica de Betts e Loescher (2011) e as contribuições da Escola Inglesa se adequaram aos propósitos da pesquisa e, portanto, foram utilizadas como bases teóricas da análise. Contudo, antes de se discutir o refúgio a partir da relação dos temas elencados em cada dimensão de análise com a soberania, foi necessário discutir a própria soberania. Como se trata de um princípio que, enquanto tal, não é um dado da natureza, mas um construto social, que carrega as marcas de seus desenvolvimentos históricos, consideramos oportuno apresentar uma retrospectiva histórica da emergência da soberania como princípio organizador da estrutura do Estado, assim como da relação entre os Estados como essas entidades políticas. Observamos que, conquanto a soberania seja considerada um divisor de águas entre as Eras Média e Moderna, na verdade, seus fundamentos se desenvolveram no contexto da própria Europa Medieval, em um contexto de disputa de poder entre três grupos: papado, império e reinos. Isso explica por que a soberania implica a regra da não ingerência, das jurisdições bem definidas, da autoridade suprema de uma determinada entidade política. Sendo criada para definir esferas, a soberania é, desde sua emergência, um símbolo relacional: nenhum agente é soberano a menos que os outros o reconheçam como tal. A qualidade de soberano é uma característica cuja evolução ocorreu em paralelo à configuração do Estado como entidade política proeminente no cenário internacional, tendo ela sido reivindicada por essas unidades em formação. Desse modo, é possível afirmar que desde a atribuição da soberania ao Estado, ela é entendida como composta por três aspectos: a autoridade suprema em um determinado território, a independência em relação a outros Estados e o reconhecimento internacional.

A aceleração da globalização nos anos 1990 e, principalmente, nos 2000, gerou a discussão sobre o papel da soberania estatal para a sociedade internacional, suscitando debates a respeito do conteúdo do seu conceito. Observamos, no Capítulo 1, que, frequentemente, as análises sobre soberania tratam essa qualidade como algo que seria intrínseco ao Estado, confundindo, portanto, soberania e estatalidade; negligenciando, pois, a natureza distinta dos dois conceitos: o Estado é uma entidade política; a soberania é uma característica atribuída a

essa entidade política. A partir dessa compreensão, portanto, sustentamos que o conceito, em si, de soberania não se alterou: ele permanece centrado na trindade autoridade-independência-reconhecimento. Contudo, de fato tem havido uma modificação referente à soberania, mas essa diz respeito à compreensão sobre o seu significado, sobre o que ela autoriza uma entidade política, o Estado, a fazer exatamente por ser soberano. Essa continuidade de um lado, e mudança, de outro, é possível porque a soberania não é somente um conceito jurídico, mas também uma prática política. Enquanto o conceito jurídico permanece, a prática política se altera. Ainda assim, no discurso e na prática políticos, recorrer à bandeira da soberania significa uma tentativa de legitimação de qualquer atitude que o Estado queira tomar. Dependendo de quem é o Estado e de qual é o tema em questão, esse recurso é bem sucedido.

Estruturar a análise a partir de dimensões gera a necessidade de se explicitar os entendimentos referentes a tais categorias. Essa foi a tarefa empreendida no Capítulo 2, a partir, principalmente, das abordagens dos autores da Escola Inglesa. No que tange à ordem internacional, partimos do entendimento de que existe uma sociedade internacional, em que atores, estando conscientes de determinados valores e regras comuns, se consideram vinculados por um conjunto de regras e participam de instituições compartilhadas. Identificamos na literatura duas abordagens a respeito da ordem internacional. A primeira afirma existir uma ordem pluralista ou comunitarista, em que os Estados, conscientes de valores e interesses comuns, apenas coexistem na esfera internacional. Essa interpretação sobre o contexto internacional implica uma forte importância das fronteiras, as quais determinam as diferenciações entre cada unidade política. A segunda abordagem observa a existência de uma ordem solidarista ou cosmopolita, em que os Estados não apenas objetivam assegurar sua coexistência, mas também estabelecem arranjos cooperativos, admitem fazer parte de um sistema político mais amplo (de que organizações internacionais, grupos não estatais e indivíduos também participam) e se envolvem em temas que ultrapassam as fronteiras estatais. No contexto desse debate, argumentamos que a ordem contemporânea não é uma definitivamente pluralista nem integralmente solidarista. Aspectos comunitaristas e cosmopolitas emergem conforme a temática e os atores envolvidos. Esses dois grupos de elementos compõem a ordem atual e, frequentemente, a disputa entre eles é o que faz com que ora os resultados reflitam e reforcem menos uma ideia restritiva de soberania, ora a revelem e reafirmem mais.

No que concerne à segurança, notamos que os estudos sobre esse tema se expandiram apenas na década de 1990, trazendo para essa análise questões como meio ambiente, direitos

humanos e migração. No que se refere aos setores da vida social que podem ser tratadas sob o viés da segurança, destacamos o setor societal, que abarca as preocupações relacionadas à identidade de um determinado grupo de pessoas. Nesse contexto, observamos que desde o fim da Guerra Fria, a migração foi um tema securitizado: ela foi identificada como uma ameaça existencial para a identidade nacional dos povos europeus, o que, por sua vez, tem justificado o estabelecimento de medidas restritivas à mobilidade humana. Notamos que a securitização é um ato discursivo: nem um tema é, por essência, uma questão de segurança. Portanto, a ideia sobre o que constitui, ou não, uma ameaça à segurança é, também, um construto social, o qual se articula com uma concepção pluralista da ordem (que reflete o entendimento de que cada pessoa pertence a um determinado Estado e é membro de uma determinada comunidade imaginada). A segurança societal, portanto, é uma expressão da diferenciação entre o "nós" e o "outro", que ultrapassa a mera distinção jurídica entre "cidadão" e "não cidadão" e vai ao âmago das percepções identitárias dos grupos populacionais.

Já no que diz respeito à cooperação internacional, notamos que o direito internacional é entendido como a primária manifestação institucional de cooperação internacional, porém, a própria existência de uma sociedade internacional já indica arranjos cooperativos, ainda que — a partir de uma compreensão pluralista — apenas visando à manutenção da própria sociedade de Estados. As regras compartilhadas são o aspecto central da cooperação e, ao contrário do que os autores realistas afirmam, elas podem ser relevantes mesmo no contexto de suas violações. De fato, a cooperação internacional expandiu-se e hoje abarca estruturas mais amplas para se lidar com temas específicos, os chamados regimes internacionais. Entretanto, é necessário ressaltar que a existência de arranjos cooperativos não significa horizontalidade de relações. Ao contrário, as próprias instituições podem configurar um *locus* de poder e dominação, dado que os Estados e os outros atores internacionais são bastante diferentes no que toca, não apenas às capacidades materiais, mas, também, às capacidades econômicas e políticas.

O refúgio é um instituto que pressupõe a existência de Estados: se o mundo não fosse separado em espaços territorializados soberanos, não haveria refúgio — mesmo que houvesse algum mecanismo que oferecesse proteção ao indivíduo que, de modo forçado, sai de uma determinada área para se estabelecer outra. Porém, ele pressupõe a existência de Estados organizados na forma de uma sociedade internacional, conscientes do compartilhamento de valores e interesses. É fundamental sublinhar, contudo, que a relação entre refúgio e soberania ultrapassa o fato de que foi uma concertação de Estados que estabeleceu o instituto. Um fato

importante é que o refúgio, como instituto jurídico, emergiu no período entreguerras e consolidou-se, após a Segunda Guerra Mundial, tendo como fundamento os direitos humanos. Ou seja, o refúgio foi uma resposta europeia, para problemas europeus, a qual, posteriormente, foi expandida para o resto do mundo. Como uma criação europeia, reflete características desse continente, e, como vimos, a Europa teve desenvolvimentos históricos marcados pela tensão entre uma propensão à hegemonia e um desejo de independência, isto é, historicamente, houve a constante necessidade de afirmação da soberania das unidades políticas — ainda que hoje a região realize um processo de integração sem precedentes, caracterizado exatamente pela alocação de autoridade em outras esferas políticas além dos Estados. Nesse sentido, pode-se afirmar que o instituto reflete uma concepção pluralista da ordem internacional.

Observamos que a definição de refugiado é formada por cinco elementos: fundado temor, perseguição, os motivos da perseguição, extraterritorialidade e a falha da proteção estatal. A análise de cada um desses elementos revela uma composição a partir de elementos ora solidaristas, ora pluralistas da ordem. Nesse sentido, identificamos que as bases nos direitos humanos é a característica que mais ressalta uma compreensão cosmopolita da ordem: fundar-se nos direitos humanos significa que a violação de determinados direitos no país de origem gera o direito correspondente de deixar esse país — quebrando, portanto, a determinação pluralista de que cada indivíduo deve pertencer a um dado Estado. Sendo a superfície terrestre, quase em sua totalidade, dividida em entidades territorializadas soberanas, o direito de sair significa, na prática, o direito de entrar. Nota-se que o referente para o instituto, nesse caso, é o indivíduo — e não o Estado, como um entendimento pluralista da ordem indicaria.

Por outro lado, não se pode negligenciar o fato de que os próprios direitos humanos, na forma em que foram afirmados no plano internacional, pressupõem e se assentam no Estado. Então, em relação aos direitos humanos, o refúgio lida com essa referência em dois momentos: 1) é necessário que se verifique uma falha da proteção estatal no país de acolhida; e 2) é no Estado de chegada que o instituto se funda para que a proteção seja garantida ao indivíduo. Tem-se, pois, que a proteção internacional se concretiza em uma renovada proteção estatal, a qual é subsidiária àquela que deve ser provida pelo Estado de origem, sob a lógica de que cada pessoa pertence a um Estado e que cabe, primeiramente, a ele proteger esse indivíduo. Essa característica é evidenciada quando se referencia a situação dos deslocados internos, os quais, frequentemente, se encontram em situação similar à dos refugiados, mas

não ultrapassaram uma fronteira internacional. Nesse caso, então, não se aplica a proteção internacional porque não é verificada a falha de proteção estatal à qual a proteção internacional é subsidiária.

Esse relacionamento entre extraterritorialidade e o caráter subsidiário da proteção internacional à falha de proteção estatal nacional aproxima o refúgio, novamente, de uma visão pluralista da ordem internacional, e determina a possibilidade de que medidas sejam estabelecidas visando a burlar os compromissos que os Estados firmaram em relação aos refugiados. Nesse sentido, identificamos mecanismos de restrição de acesso ao território — que se fundam no fato de que, para ser refugiado, é necessário primeiro que se saia de seu país de origem, e, para sair do país, é necessário ingressar em outro — e de limitação de acesso ao procedimento de determinação do *status* de refugiado — tornado possível pelo fato de que é o próprio Estado o responsável por fazer a verificação da condição e prover a proteção. Essa proteção, por sua vez, é realizada por meio da tentativa de se reinserir o indivíduo na relação Estado-cidadão-território, a qual, apenas parcialmente bem-sucedida, cria uma figura intermediária, a do refugiado: um não cidadão e um não imigrante²⁴².

Não se pode esquecer que, conquanto os aspectos pluralistas que moldam o refúgio, sua pedra angular é o princípio do *non-refoulement*, o qual tem como referente maior o indivíduo e visa a assegurar seu bem-estar — sendo, certamente, o componente mais cosmopolita do refúgio. O fato de que grande parte das restrições em relação aos refugiados registradas na atualidade ocorre nas lacunas desse princípio demonstra sua relevância para a forma como os atores compreendem e aplicam o refúgio. Ao mesmo tempo, nota-se que esse é um princípio fundado na extraterritorialidade e, como tal, reflete, também, entendimentos pluralistas da ordem. Igualmente, é necessário notar que a única exceção prevista para aplicação do *non-refoulement* decorre da situação em que um indivíduo é considerado um perigo para a segurança do país ou uma ameaça para a comunidade do país de recepção. Essa previsão implica que um indivíduo, mesmo sendo refugiado, pode ser retornado para um país em que sua vida, segurança ou liberdade esteja sob ameaça — parte, pois, da lógica de que cada pessoa pertence a um Estado e a fortalece, em última instância, ao afirmar que cabe a essa entidade política lidar com esse indivíduo. Ademais, estabelece-se uma priorização da segurança do Estado de acolhida sobre aquela do indivíduo.

²⁴² Considerando-se que o refugiado é alguém que deslocou de um país a outro, ele é, de fato, um imigrante. O que se objetiva demonstrar com a utilização da expressão "não imigrante" é que a situação peculiar do refugiado, a qual congrega aspectos humanitários, além de políticos e jurídicos, o diferencia dos imigrantes em geral, que são impulsionados ao movimento transnacional por motivações primordialmente econômicas.

No que diz respeito, portanto, à ordem internacional, concluímos que o refúgio ora reflete e reafirma uma compreensão pluralista da ordem, ora uma cosmopolita. Contudo, identificamos estarem mais presentes elementos e dinâmicas decorrentes fundados na primeira que na segunda. Os requisitos da extraterritorialidade e da falha de proteção evidenciam tal configuração, mas também o fundado temor de perseguição e o próprio princípio do *non-refoulement*.

Essa mesma articulação entre elementos comunitaristas e solidaristas é observada em relação à segurança, analisada na dimensão das consequências da migração forçada. Notamos que atos discursivos têm equiparado a imigração a uma ameaça existencial à identidade imaginada de determinadas entidades políticas. Esse é um processo que tem sido bastante evidenciado nos países industrializados, os quais não são responsáveis pelo acolhimento da maior parte da população refugiada no mundo, mas que, dada sua projeção internacional, são capazes de transformar um tema em prioridade da agenda internacional. Discutimos que isso foi feito em relação aos refugiados sírios — somente quando essas pessoas passaram a chegar de modo mais expressivo à Europa é que a crise síria se tornou uma questão de preocupação internacional, mesmo que essa situação já tivesse adquirido proporções expressivas nos países do Oriente Médio e do Norte da África.

Em relação à ideia de "segurança identitária", nota-se que esse é um discurso construído frequentemente em referência ao imigrante, com base em uma alegada homogeneidade existente dentro das fronteiras estatais. Contudo, é fundamental lembrar que, de fato, mesmo no âmbito doméstico dos países há uma grande discussão sobre a existência, ou a falta, de uma identidade uma. Desse modo, afirmamos que a própria vinculação da imigração a uma ameaça existencial à identidade de uma sociedade pressupõe a existência de um mundo em que Estados soberanos coexistem, a partir da lógica "um indivíduo – um Estado". Assim, discutimos o fato de que, frequentemente, são feitas alegações infundadas a respeito da presença de imigrantes em um determinado território, as quais decorrem de um processo de securitização societal da imigração.

Nesse contexto, os refugiados são englobados por um processo referente aos imigrantes de uma forma geral, e o discurso securitário relacionado à imigração, por sua vez, possibilita a adoção de medidas restritivas para os refugiados, ao ressaltar que o país de acolhida não é seu local de pertencimento; mesmo que o princípio do *non-refoulement* e suas características humanitárias levem à autorização da permanência do não nacional no seio do

nacional. Ademais, ele tem impacto substantivo no tipo de solução que será provida para a situação dos refugiados.

Nesse sentido, ressaltamos que, além da Convenção de 1951 e de seu Protocolo Relativo, instrumentos regionais foram desenvolvidos buscando adequar o instituto do refúgio às realidades específicas de determinadas áreas: a Convenção da OUA, de 1969, a Declaração de Cartagena, de 1984 e as Diretivas Europeias referentes ao refúgio. Todos esses documentos resultam de uma coordenação internacional entre Estados, assim como preveem a cooperação internacional como único mecanismo capaz de prover respostas para as demandas colocadas pelos fluxos de refugiados. O regime internacional de que esses instrumentos fazem parte, assenta-se, pois, em dois componentes: a acolhida e o compartilhamento de responsabilidades; e é a partir deles que são concretizadas as três soluções duradouras providas pelo regime para os refugiados: repatriação, reassentamento e integração local.

Argumentamos que, uma vez que o instituto do refúgio demonstra dinâmicas que refletem e ressaltam uma compreensão pluralista da ordem internacional e havendo um contexto de securitização societal da imigração, são restritas as possibilidades de provimento de soluções efetivas para os refugiados. O instituto reforça dinâmicas (pluralistas) que direcionam o refugiado para a repatriação, como a solução preferida pelo regime. Essa solução possibilita o retorno do cenário para sua "ordem natural" (nacional): o indivíduo deixa de representar uma ameaça para o país de acolhida e o Estado de origem passa a se responsabilizar, como deveria ser, por seu cidadão. Contudo, em um contexto de existência de tantas *protracted refugee situations*, a repatriação é uma solução de pequena aplicabilidade.

O reassentamento, por sua vez, é a ferramenta com o maior potencial protetor para o refugiado enquanto refugiado. No entanto, uma análise do mundo atual revela que esse tem sido um mecanismo pouco utilizado pela sociedade internacional, apesar de ser o compartilhamento de responsabilidade um componente bastante ressaltado do regime. Isso porque os Estados não estão obrigados, como acontece em relação à acolhida, pelo princípio do *non-refoulement*, a receber essas pessoas. Em um contexto de alegados riscos à identidade que os refugiados colocariam, notamos que o humanitarismo não é suficientemente forte para que os países busquem distribuir de modo equilibrado os custos relacionados à acolhida de refugiados em seus territórios.

Por fim, sendo já difícil o reassentamento no cenário de propagação de ideias securitárias sobre a presença de refugiados, a integração mostra-se uma solução de ainda mais difícil concretização. De fato, como a repatriação, a integração local acabaria com o caráter

temporário da condição de refugiado e significaria uma volta para a "ordem natural" das coisas. Entretanto, a concepção pluralista de que cada indivíduo pertence originalmente a uma sociedade nacional dificulta mesmo essa solução fundada no pluralismo, porque esta se torna uma inserção fictícia, já que torna o "não cidadão" um "cidadão", mas não torna o estrangeiro um componente do "nós".

Toda essa estrutura analítica construída para se entender o refúgio foi utilizada, no Capítulo 5, para examinar a situação atual do refúgio no mundo. O presente momento é marcado pela crise de deslocamento dos sírios, que têm deixado seu país devido ao conflito iniciado em 2011. Nesse cenário, vimos a população refugiada no mundo crescer; vimos os sírios "baterem à porta" da Europa, e esta destacar o tema do refúgio na agenda internacional; vimos a Alemanha se posicionar a favor de uma abordagem solidarista do refúgio, e receber, como resposta, posturas pluralistas — tanto no âmbito internacional quanto doméstico; vemos a sociedade internacional prover soluções inefetivas para a proteção dessas pessoas (não realizando reassentamento e não financiando, de modo suficiente, a assistência humanitária); vemos sírios — assim como diversas outras populações refugiadas pelo mundo — em uma empreitada pessoal em busca de proteção.

Ainda que tenha tratado de especificidades regionais, este trabalho focou nos aspectos mais globais do regime internacional dos refugiados, isto é, naqueles instituídos pela Convenção de 1951 e pelo Protocolo de 1967. Tendo como referência, assim, o âmbito global, enfatizamos, também, os desenvolvimentos relacionados aos países ricos, sobretudo, aos europeus, por percebermos que, no chamado regime global, as demandas e necessidades desses países — mesmo que não sejam aqueles que abrigam os maiores números de refugiados — têm maior representatividade. Por esse motivo, ressaltamos o tema da segurança societal sob o prisma da identidade nacional. Isso significa que, fossem diferentes as referências, como, por exemplo, em vários países africanos, as escolhas analíticas seriam distintas — falaríamos, talvez, em identidade étnica ou, dependendo do país de acolhida e da população deslocada, não faria sentido tratar de uma categoria chamada segurança societal.

O instituto do refúgio possui componentes solidaristas e pluralistas, e é a partir de sua interação que se concretiza a proteção das pessoas compelidas a sair de seus países de origem devido à perseguição individualizada ou a uma situação de violência generalizada. Buscamos, ao longo deste trabalho, demonstrar em quais dinâmicas esses componentes se revelam e quais dinâmicas eles reforçam. Observamos que os componentes pluralistas são mais presentes e, por sua vez, possibilitam a restrição da proteção internacional devida aos

refugiados. Enquanto o instituto do refúgio refletir compreensões de uma ordem internacional pluralista, as medidas restritivas sempre poderão ser colocadas em prática; o que nos leva à conclusão de que, para prover uma proteção efetiva, que os elementos solidaristas da ordem preveem, é necessária uma reformulação do refúgio, que retire do instituto esses aspectos que são, essencialmente, restritivos. Nesse sentido, poder-se-ia instituir formas de financiamento para o ACNUR e para o regime, como um todo, que não viesasse as políticas, como acontece por meio do *earmarking*; poder-se-ia atribuir maior poder decisório a instâncias não estatais, para a determinação da condição de refugiado; poderiam ser estabelecidos mecanismos mais efetivos de compartilhamento de responsabilidades; podia-se pensar no provimento de outras soluções duradouras.

O mundo atual, porém, não traz boas perspectivas para uma reformulação solidarista do instituto do refúgio. A expansão geográfica de atentados terroristas, o recrudescimento das políticas de identidade (e o conseqüente revigoramento de movimentos de direita), o incitamento político à derrubada de regimes democraticamente constituídos: o cenário contemporâneo carrega a possibilidade de que, caso reformulado, o regime se assente em bases ainda mais pluralistas, que possibilitariam o estabelecimento de medidas ainda mais restritivas para a concretização da proteção aos refugiados.

Identificando que a soberania é um princípio que ainda demonstra força para a organização das relações na esfera internacional, porém, ao mesmo tempo, reconhecendo que ela não é apenas um conceito jurídico, mas, também, uma prática política, entendemos que é, sobretudo, a atuação dos Estados que determina um resultado que reflete e reforça uma concepção pluralista ou uma solidarista do próprio refúgio. O instituto é formado pela justaposição de ambos os grupos de componentes. Reconhecendo a impossibilidade de reformulação imediata do refúgio no sentido do estabelecimento de bases integralmente (ou, ao menos, preponderantemente) solidaristas, a análise construída ao longo deste trabalho, portanto, vem acompanhada de uma proposta: a prática política pode reforçar o solidarismo que compõe o refúgio.

Ações como a manutenção das fronteiras abertas, como aconteceu na Alemanha, e como o reassentamento de 25 mil refugiados sírios no Canadá no curto período de quatro meses, demonstram que é possível destacar os aspectos cosmopolitas do refúgio de modo a assegurar uma proteção efetiva para os refugiados. Dessa forma, um foco no próprio princípio do *non-refoulement* (e não em suas lacunas), a construção discursiva do refugiado como um potencial para a sociedade de acolhida (e não um risco) e um foco na garantia de direitos aos

refugiados (e não em sua restrição) revelam um entendimento solidarista da ordem internacional, ou seja, uma compreensão da esfera internacional que vai além de sua caracterização como mera coexistência entre Estados soberanos. Tal foco demonstra que o indivíduo é um ator também na esfera internacional, capaz de apresentar demandas e mudar as correlações; e que, em última instância, é a vida e a segurança desse agente que justifica o próprio estabelecimento de entidades políticas e a relação entre elas.

O mundo atual vem sendo marcado por tragédias, constituindo a forma como a população tem sido afetada pelo conflito sírio um exemplo desse contexto. Identificamos no contexto de tragédia, a permanência da esperança. Entretanto, no contexto do deslocamento forçado, a esperança, enquanto esperança, não salva vidas; a proteção efetiva, por meio do refúgio, ao contrário, é o que pode representar a diferença entre a vida e a morte.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABUSHOUK, Ahmed Ibrahim. The Arab Spring: a fourth wave of democratization? *Digest of Middle East Studies*, v. 25, n. 1, p. 52-69, 2016. Disponível em: <<http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/dome.12080/full>>. Acesso em: 05 fev. 2017.

ACNUR. *Manual de procedimentos e critérios para a determinação da condição de refugiado* – de acordo com a Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967 relativos ao estatuto dos refugiados. Brasília, 2011. Disponível em: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/Publicacoes/2013/Manual_de_procedimentos_e_critérios_para_a_determinacao_da_condicao_de_refugiado.pdf>. Acesso em: 05 fev. 2017.

ACNUR. *Memorias del trigésimo aniversario de la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados*. Quito, 2015. Disponível em: <<http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/BDL/2015/10243>>. Acesso em: 05 fev. 2017.

ACTION GROUP FOR PALESTINIANS OF SYRIA. *Palestinians of Syria successfully sue German government over subsidiary protection status*. [London], 2016. Disponível em: <<http://www.actionpal.org.uk/en/post/4463/flash-news/palestinians-of-syria-successfully-sue-german-gov-t-over-subsidiary-protection-status>>. Acesso em: 05 fev. 2017.

ADAMSON, Fiona B. Crossing borders: international migration and national security. *International Security*, v. 31, n. 1, p. 165-199, Summer 2006. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/4137542>>. Acesso em: 05 fev. 2017.

AIYAR, Shekhar; BARKBU, Bergljot; BATINI, Nicoletta; BERGER, Helge; DETRAGIACHE, Enrica; DIZIOLI, Allan; EBEKE, Christian; LIN, Huidan; KALTANI, Linda; SOSA, Sebastian; SPILIMBERGO, Antonio; TOPALOVA, Petia. *The refugee surge in Europe: economic challenges*. [Washington,DC]: IMF, January 2016. Disponível em: <<http://www.imf.org/external/pubs/ft/sdn/2016/sdn1602.pdf>>. Acesso em: 05 fev. 2017.

ALFRED, Charlotte. If Trump had his way, these muslims would never have made America great. *The Huffington Post*, 14 Jun. 2016. Disponível em: <http://www.huffingtonpost.com/entry/muslim-americans-make-america-great_us_5760802ce4b05e4be860191b>. Acesso em: 05 fev. 2017.

AMNESTY INTERNATIONAL. *Amnesty International Annual Report 2012* – Syria. [London], 2012. Disponível em: <<http://www.refworld.org/docid/4fbc390a3e.html>>. Acesso em: 05 fev. 2017.

AMNESTY INTERNATIONAL. *Amnesty International Annual Report 2013* – Syria. [London], 2013a. Disponível em: <<http://www.refworld.org/docid/519f51685e.html>>. Acesso em: 05 fev. 2017.

AMNESTY INTERNATIONAL. *Fortress Europe: Syrian refugee shame exposed*. [London], 2013b. Disponível em: <<http://www.refworld.org/docid/52b00b854.html>>. Acesso em: 05 fev. 2017.

ANDERSON, Benedict. *Comunidades imaginadas: reflexões sobre a origem e a difusão do nacionalismo*. São Paulo: Companhia das Letras, 2008.

ANDERSON, Matthew S. *The origins of the modern European state system: 1494-1618*. New York: Addison Wesley Longman, 1998.

ANDRADE, José H. Fischel de. *Direito internacional dos refugiados: evolução histórica (1921 -1952)*. Rio de Janeiro: Renovar, 1996.

ANDRADE, José H. F. de. Derecho de los Refugiados en América Latina: reflexiones sobre su futuro. In: NAMIHAS, Sandra (coord.). *Derecho internacional de los refugiados*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, 2001. p. 92-107.

ANDRADE, José H. Fischel de. Regional policy approaches and harmonization: a Latin American perspective. *International Journal of Refugee Law*, v. 10, n. 3, p. 389-409, 1998. Disponível em: <<http://ijrl.oxfordjournals.org/content/10/3/389.full.pdf+html>>. Acesso em: 05 fev. 2017.

ANGELA Merkel stürzt im Umfragen ab. *Das Bild*, 25 Sept. 2015. Disponível em: <<http://www.bild.de/politik/inland/fluechtling/merkel-stuerzt-in-politiker-ranking-ab-42715218.bild.html>>. Acesso em: 05 fev. 2017.

ARBOLEDA, Eduardo. La Declaración de Cartagena de 1984 y sus semejanzas com la Convención de la Organización de la Unidad Africana de 1969: uma perspectiva comparativa. In: NAMIHAS, Sandra (coord.). *Derecho internacional de los refugiados*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, 2001. p. 81-91.

ARCHBOLD, Lisa Jane. Offshore processing of asylum seekers – is Australia complying with its international legal obligations? *QUT Law Review*, v. 15, n. 1, p. 137-158, 2015. Disponível em: <<http://www.austlii.edu.au/au/journals/QUTLawRw/2015/9.pdf>>. Acesso em: 05 fev. 2017.

ARENDRT, Hannah. *Origens do totalitarismo: antissemitismo, imperialismo, totalitarismo*. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

ASYLBEWERBER unter Verdächtigen von Köln, *Die Zeit*, 8 Januar 2016. Disponível em: <<http://www.zeit.de/gesellschaft/2016-01/koeln-verdaechtige-asylbewerber-bundespolizei-silvester>>. Acesso em: 05 fev. 2017.

AUFNAHME Hunderttausender soll Ausnahme bleiben. *Die Zeit*, 1 Sept. 2016. Disponível em: <<http://www.zeit.de/politik/deutschland/2016-09/angela-merkel-fluechtlinge-aufnahme-cdu-csu>>. Acesso em: 05 fev. 2017.

AZIZ, Mohammad; CHAMBERS, Madeline. Dozens of Afghans deported from Germany as Merkel takes firmer line. *Reuters*, 15 Dec. 2016. Disponível em:

<<http://www.reuters.com/article/us-europe-migrants-germany-deportations-idUSKBN1440E3>>. Acesso em: 05 fev. 2017.

BACHO, Aras. Deutschland: nehmt mehr Migranten auf. *Der Freitag*, 10 Okt. 2016. Disponível em: <<https://www.freitag.de/autoren/aras-bacho/deutschland-nehmt-mehr-migranten-auf>>. Acesso em: 05 fev. 2017.

BAIN, William. The pluralist-solidarist debate in the English School. In: NAVARI, Cornelia; GREEN, Daniel (eds). *Guide to the English School in International Studies*. Chichester: Wiley Blackwell, 2014. p. 159-169.

BAMF. *Das Bundesamt in Zahlen 2015: Asyl, Migration und Integration*. [Nürnberg], 2016a. Disponível em: <https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Publikationen/Broschueren/bundesamt-in-zahlen-2015.pdf?__blob=publicationFile>. Acesso em: 05 fev. 2017.

BAMF. *Family asylum and family reunification*. [Nürnberg], 2016b. Disponível em: <<http://www.deutsche-islam-konferenz.de/EN/Fluechtlingschutz/FamilienasylFamiliennachzug/familienasyl-familiennachzug-node.html>>. Acesso em: 05 fev. 2017.

BAMF. *Information on subsequent immigration of family members to join beneficiaries of protection from Syria*. [Nürnberg], 2017. Disponível em: <<https://familyreunion-syria.diplo.de/webportal/desktop/index.html#refugee>>. Acesso em: 05 fev. 2017.

BARNARD, Anne; SHOUMALI, Karam. Image of drowned Syrian, Aylan Kurdi, 3, brings migrant crisis into focus. *The New York Times*, 3 Sep. 2015. Disponível em: <https://www.nytimes.com/2015/09/04/world/europe/syria-boy-drowning.html?_r=0>. Acesso em: 05 fev. 2017.

BARNARD, Anne; SAAD, Hwaida. First day of Syria peace talks quickly descends into quarreling. *The New York Times*, 23 Jan. 2017. Disponível em: <https://www.nytimes.com/2017/01/23/world/middleeast/syria-astana-talks-russia-turkey.html?_r=0>. Acesso em:

BARNETT, Michael N.; FINNEMORE, Martha. The politics, power, and the pathologies of international organizations. *International Organization*, v. 53, n. 4, p. 699-732, Autumn 1999. Disponível em: <<https://www.jstor.org/stable/2601307>>. Acesso em: 05 fev. 2017.

BARTELSON, Jens. The concept of sovereignty revisited. *The European Journal of International Law*, v. 17, n. 2, p. 463-474, 2006. Disponível em: <<http://ejil.org/pdfs/17/2/83.pdf>>. Acesso em: 05 fev. 2017. 13 nov. 2014.

BEACH, Julian. Sovereignty and identity after Brexit: the European project under siege. *Columbia Journal of Transnational Law*. Essay. 2016. Disponível em: <<http://jtl.columbia.edu/sovereignty-and-identity-after-brex-it-the-european-project-under-siege/>>. Acesso em: 05 fev. 2017.

BEAULAC, Stéphane. *The power of language in the making of international law: the word sovereignty in Bodin and Vattel and the myth of Westphalia*. Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 2004.

BEAMAN, Lori A. Social networks and the dynamics of labour market outcomes: evidence from refugees resettled in the U.S. *Review of economic studies*, v. 79, p. 128-16, 2012. Disponível em: <<http://restud.oxfordjournals.org/content/early/2011/08/09/restud.rdr017.abstract#cited-by>>. Acesso em: 05 fev. 2017.

BELL, Matthew. Germany struggles with the issue of deportations. *Public Radio International*, 21 Dec. 2016. Disponível em: <<https://www.pri.org/stories/2016-12-21/germany-struggles-issue-deportations>>. Acesso em: 05 fev. 2017.

BENN, Hilary. We are in the fight of our lives to avoid the damage Brexit would cause. *The Guardian*, 22 June 2016. Disponível em: <<https://www.theguardian.com/commentisfree/2016/jun/22/fight-of-our-lives-avoid-damage-brexit-would-cause>>. Acesso em: 05 fev. 2017.

BERMAN, Harold. *Law and revolution I: the formation of the Western legal tradition*. Cambridge: Harvard University Press, 1983.

BETTS, Alexander. *Forced migration and global politics*. Chichester: Wiley-Blackwell, 2009a.

BETTS, Alexander. International cooperation in the refugee regime. In: BETTS, Alexander; LOESCHER, Gil (eds.). *Refugees in international relations*. New York: Oxford University Press, 2011. p. 53-84.

BETTS, Alexander. *Protection by persuasion: international cooperation in the refugee regime*. London: Cornell University Press, 2009b.

BETTS, Alexander. The refugee regime complex. *Refugee Survey Quarterly*, v. 29, n. 1, p. 12-37, 2010. Disponível em: <<https://academic.oup.com/rsq/article/29/1/12/1545224/The-Refugee-Regime-Complex> b>. Acesso em: 05 fev. 2017.

BETTS, Alexander. *Why Brexit happened – and what to do next*. TED. Jul. 2016. Disponível em: <https://www.ted.com/talks/alexander_betts_why_brexit_happened_and_what_to_do_next/transcript>. Acesso em: 05 fev. 2017.

BETTS, Alexander; LOESCHER, Gil. Refugees in International Relations. In: BETTS, Alexander; LOESCHER, Gil (eds.). *Refugees in international relations*. New York: Oxford University Press, 2011. p. 1-27.

BHABHA, Jacqueline. Embodied rights: gender persecution, state sovereignty and refugees. *Public Culture*. v. 9, n. 1, p. 3-32, 1996. Disponível em: <<http://publicculture.dukejournals.org/content/9/1/3.full.pdf+html>>. Acesso em: 05 fev. 2017.

BHABHA, Jacqueline. Reforming immigration policy. *Boston Review*, 01 June 2005. Disponível em: <<http://bostonreview.net/bhabha-immigration-policy>>. Acesso em: 05 fev. 2017.

BIRNBAUM, Robert. "Das Boot ist voll" – Kritik in der Fraktion an Flüchtlingsspolitik der Kanzlerin. *Der Tagesspiegel*, 23 Sept. 2015. Disponível em: <<http://www.tagesspiegel.de/politik/gegenwind-fuer-merkel-das-boot-ist-voll-kritik-in-der-fraktion-an-fluechtlingsspolitik-der-kanzlerin/12359920.html>>. Acesso em: 05 fev. 2017.

BILL of Rights. 1689. Disponível em: <http://avalon.law.yale.edu/17th_century/england.asp>. Acesso em: 05 fev. 2017.

BOLTZ, Ben; JOLMES, Johannes. Kriminelle Flüchtlinge: sagt die Polizei die Wahrheit? *Das Erste*, 28 Jan. 2016. Disponível em: <<http://daserste.ndr.de/panorama/archiv/2016/Kriminelle-Fluechtlinge-sagt-die-Polizei-die-Wahrheit,polizei3544.html>>. Acesso em: 05 fev. 2017.

BONIN, Holger. Der Beitrag von Ausländern und künftiger Zuwanderung zum deutschen Staatshaushalt. Bertelsmann Stiftung: Gütersloh, 2014. Disponível em: <http://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/user_upload/Bonin_Beitrag_Zuwanderung_zum_dt_Staatshaushalt_141204_nm.pdf>. Acesso em: 05 fev. 2017.

BOSWELL, Christina. The "external dimension" of EU immigration and asylum policy. *International Affairs*, v. 79, n. 3, p. 619-638, May 2003. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/3569366>>. Acesso em: 05 fev. 2017.

BOSWORTH, Mary. Border control and the limits of the sovereign state. *Social & legal studies*, n. 17, v. 2, p. 199-215, 2008. Disponível em: <<http://sls.sagepub.com/content/17/2/199.abstract>>. Acesso em: 05 fev. 2017.

BRANCANTE, Pedro. Henrique.; REIS, Rossana Rocha. A "securitização da imigração": mapa do debate. *Lua Nova*, São Paulo, n. 77, p. 73-104, 2009. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452009000200003&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 05 fev. 2017.

BREXIT: increase in racist attacks after EU referendum. *Al Jazeera*, 28 Jun. 2016. Disponível em: <<http://www.aljazeera.com/news/2016/06/brexit-increase-racist-attacks-eu-referendum-160628045317215.html>>. Acesso em: 05 fev. 2017.

BULL, Hedley. *A sociedade anárquica: um estudo da ordem na política mundial*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2002.

BULL, Hedley. The Grotian conception of international society. In: BUTTERFIELD, Herbert; WIGHT, Martin (eds.). *Diplomatic investigations: essays in the theory of international politics*. Cambridge: Harvard University Press, 1966. p. 51-73.

BUNDESKRIMINALAMT. *Kriminalität im Kontext von Zuwanderung*. 1. Quartal 2016. Disponível em: <<https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Kurzmeldungen/lage>>

kriminalit%C3%A4t-kontextzuwanderung-1-2016.pdf?__blob=publicationFile >. Acesso em: 05 fev. 2017.

BUNDESRAT. *Asyl- und Flüchtlingspolitik*: Herausforderungen gemeinsam meistern. 08 Juli 2016. Disponível em: <<http://www.bundesrat.de/DE/plenum/themen/asyl/asyl-node.html>>. Acesso em: 05 fev. 2017.

BÜSCHER, Wolfgang; LUTZ, Martin; STOLDT, Till-Reimer. "Die meisten waren frisch eingereiste Asylbewerber". *Die Welt*, 7 Jan. 2016. Disponível em: <<https://www.welt.de/politik/deutschland/article150735341/Die-meisten-waren-frisch-eingereiste-Asylbewerber.html>>. Acesso em: 05 fev. 2017.

BUZAN, Barry. *An introduction to the English School of International Relations*: the societal approach. Cambridge: Polity, 2014.

BUZAN, Barry. *From international to world society?: English School theory and the social structure of globalization*. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.

BUZAN, Barry. Rethinking security after the Cold War. *Cooperation and conflict*, v. 32, n. 5, p. 5-28, 1997. Disponível em: <<http://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/0010836797032001001>>. Acesso em: 05 fev. 2017.

BUZAN, Barry; HANSEN, Lene. *The evolution of international security studies*. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.

BUZAN, Barry; WÆVER, Ole. *Regions and powers*: the structure of international security. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

BUZAN, Barry; WÆVER, Ole; WILDE, Jaap de. *Security*: a new framework for analysis. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1998.

CARNEIRO, Wellington Pereira. *Crimes contra a humanidade*: do Holocausto à Primavera Árabe, a encruzilhada entre a história e os direitos humanos. Curitiba: Editora Prisma, 2015.

CASSEN, Bernadr. "Brexit", David Cameron pris à son propre piège. *Le Monde Diplomatique*. Février 2016. Disponível em: <<http://www.monde-diplomatique.fr/2016/02/CASSEN/54706>> . Acesso em: 05 fev. 2017.

CASTLES, Stephen. The international politics of forced migration. *Development*, v. 46, n. 3, p. 11-20, 2003. Disponível em: <<http://link.springer.com/article/10.1177/10116370030463003>>. Acesso em: 05 fev. 2017.

CASTLES, Stephen; HAAS, Hein de; MILLER, Mark J. *The age of migration*: international population movements in the modern world. New York: The Guilfor Press, 2014.

CAVALCANTI, Maria Luisa. No Reino Unido, Obama defende que país permaneça na União Europeia. *Radio France Internationale*. 22 abr. 2016. Disponível em: <<http://br.rfi.fr/europa/20160422-no-reino-unido-obama-defendera-que-pais-permaneca-na-uniao-europeia-0>>. Acesso em: 05 fev. 2017.

CEYHAN, Ayse; TSOUKALA, Anastassia. The securitization of migration in Western societies: ambivalent discourses and policies. *Alternatives*, v. 27, n. 1, p. 21-39, 2002. Disponível em: <http://alt.sagepub.com/content/27/1_suppl/21.extract>. Acesso em: 05 fev. 2017.

CHAMBERS, Madeline. Welcome refugees and reject racism, Merkel says after rallies. *Reuters*, 31 Dec. 2014. Disponível em: <<http://www.reuters.com/article/us-germany-merkel-idUSKBN0K90GL20141231>>. Acesso em: 05 fev. 2017.

CHARTER, James. What are the consequences of Brexit for refugee crisis? *New Statesman*, 29 June 2016. Disponível em: <<http://www.newstatesman.com/politics/uk/2016/06/what-are-consequences-brexit-refugee-crisis>>. Acesso em: 05 fev. 2017.

CHIMNI, B. S. The geopolitics of refugee studies: a view from the South. *Journal of refugee studies*, v. 11, n. 4, p. 350-374, 1998. Disponível em: <<http://jrs.oxfordjournals.org/content/11/4/350.2.abstract>>. Acesso em: 05 fev. 2017.

CHIMNI, B. S. From resettlement to involuntary repatriation: towards a critical history of durable solutions to refugee problems. *Refugee Survey Quarterly*, v. 23, n. 3, p. 55-73, 2004. Disponível em: <<https://academic.oup.com/rsq/article-abstract/23/3/55/1592534/From-Resettlement-to-Involuntary-Repatriation?redirectedFrom=PDF>>. Acesso em: 05 fev. 2017.

CHRISTOPHER, A. J. 'Nation-states', 'quasi-states', and 'collapsed-states' in contemporary Africa. *Geojournal*, v. 43, n. 1, p. 91-97, 1997. Disponível em: <<http://link.springer.com/article/10.1023%2FA%3A1006833519243>>. Acesso em: 05 fev. 2017.

CIA. *The world factbook* – Lebanon. July, 2016. Disponível em: <<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/le.html>>. Acesso em: 05 fev. 2017.

CLAPHAM, Christopher. Sovereignty and the Third World State, *Political Studies*, v. 47, n. 3, p. 522-537. 1999. Disponível em: <<http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/1467-9248.00215/pdf>>. Acesso em: 05 fev. 2017. 13 nov. 2014.

COLOGNE attacks: Merkel proposes tougher migrant law. *BBC*, 9 Jan. 2016. Disponível em: <<http://www.bbc.com/news/world-europe-35271171>>. Acesso em: 05 fev. 2017.

COLOQUIO sobre el asilo y la protección internacional de refugiados en América Latina. *Conclusiones y recomendaciones*. Mayo 1981. Disponível em: <<http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2001/1430.pdf?view=1>>. Acesso em: 05 fev. 2017.

COLOQUIO sobre proteção internacional dos refugiados na América Central, México e Panamá: problemas jurídicos e humanitários. Novembro 1984. Disponível em: <http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/portugueses/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Declaracao_de_Cartagena>. Acesso em: 05 fev. 2017.

COMPARATO, Fábio Konder. *A afirmação histórica dos direitos humanos*. São Paulo: Saraiva, 2010.

DAUVERGNE, Catherine. Challenges to sovereignty: migration laws for the 21st century. *New Issues in Refugee Research*. Working paper n. 92. Vancouver: UNHCR, 2003. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/research/working/3f2f69e74/challenges-sovereignty-migration-laws-21st-century-catherine-dauvergne.html>>. Acesso em: 05 fev. 2017.

DE MAZIÈRE irritiert mit Vorstoss zu Familiennachzug. *Die Zeit*, 6 Nov. 2015. Disponível em: <<http://www.zeit.de/politik/2015-11/syrische-fluechtlinge-schutz-familiennachzug-asyl-bundesregierung>>. Acesso em: 05 fev. 2017.

DECLARAÇÃO de direitos do bom povo da Virgínia. 1776. Disponível em: <<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Documentos-antiores-%C3%A0-cria%C3%A7%C3%A3o-da-Sociedade-das-Na%C3%A7%C3%B5es-at%C3%A9-1919/declaracao-de-direitos-do-bom-povo-de-virginia-1776.html>>. Acesso em: 05 fev. 2017.

DEL CARPIO, Ximena V.; WAGNER, Mathis. *The impact of syrian refugees on the Turkish labour market*. Policy research working paper. Washington, D.C: World Bank Group, August, 2015. Disponível em: <<http://documents.worldbank.org/curated/pt/505471468194980180/pdf/WPS7402.pdf>>. Acesso em: 05 fev. 2017.

DEN BOER, Monica. Moving between bogus and bona fide: the policing of inclusion and exclusion in Europe. In: MILES, Robert; THRÄNHARDT, Dietrich. (eds). *Migration and European integration: the dynamics of inclusion and exclusion*. London: Pinter, 1995. p. 92-111.

DENMARK and Germany take tougher stance on refugees. *Euranet Plus*, 28 Jan. 2016. Disponível em: <<http://euranetplus-inside.eu/denmark-and-germany-take-a-tougher-stance-on-refugees/>>. Acesso em: 05 fev. 2017.

DEUTSCHLAND nimmt 10.000 zusätzliche Syrienflüchtlinge auf. *Süddeutsche Zeitung*, 12 Jun. 2014. Disponível em: <<http://www.sueddeutsche.de/news/politik/fluechtlinge-deutschland-nimmt-10-000-zusaetzliche-syrienfluechtlinge-auf-dpa.urn-newsml-dpa-com-20090101-140612-99-07384>>. Acesso em: 05 fev. 2017.

DICK, Wolfgang. Will the families of Syrian refugees be denied the right to family reunification? *Deutsche Welle*, 20 Nov. 2016. Disponível em: <<http://www.dw.com/en/will-the-families-of-syrian-refugees-be-denied-the-right-to-reunification/a-36459952>>. Acesso em: 05 fev. 2017.

DIE NEUEN Fakten zur Sylvesternacht in Köln. *Der Spiegel*, 06 Jan. 2016. Disponível em: <<http://www.spiegel.de/panorama/justiz/koeln-was-wir-ueber-die-angriffe-in-der-sylvesternacht-in-koeln-wissen-a-1070771.html>>. Acesso em: 05 fev. 2017.

DIE POPULARITÄT der Kanzlerin wächst wieder. *Die Zeit*, 9 März 2016. Disponível em: <<http://www.zeit.de/politik/deutschland/2016-03/angela-merkel-popularitaet-steigerung-umfrage>>. Acesso em: 05 fev. 2017.

DIGITAIS de tunisiano na porta do caminhão. *Deutsche Welle*, 21 dez. 2016. Disponível em: <<http://www.dw.com/pt-br/digitais-de-tunisiano-na-porta-do-caminh%C3%A3o/a-36838057>>. Acesso em: 05 fev. 2017.

DIREITOS humanos na Venezuela opõem Brasil e Argentina no Mercosul. *El País*, 20 dez. 2015. Disponível em: <http://brasil.elpais.com/brasil/2015/12/20/internacional/1450635573_001235.html>. Acesso em: 05 fev. 2017.

DOWTY, Alan; LOESCHER, Gil. Refugee flows as grounds for international action. *International Security*. v. 21, n. 1, p. 43-71, 1996. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/pdfplus/2539108.pdf?acceptTC=true>>. Acesso em: 05 fev. 2017.

ECHO. *Syria crisis* – Factsheet. [Brussels], 2017. Disponível em: <https://ec.europa.eu/echo/files/aid/countries/factsheets/syria_en.pdf>. Acesso em: 05 fev. 2017.

ECRE. *Germany: lesser standard of protection for people from Syria, Eritrea, Iraq and Afghanistan*. [Brussels], 2016. Disponível em: <<http://www.ecre.org/germany-lesser-standard-of-protection-for-people-from-syria-eritrea-iraq-and-afghanistan/>>. Acesso em: 05 fev. 2017.

ECOSOC. *UN Economic and Social Council Resolution 672 (XXV): Establishment of the Executive Committee of the Programme of the United Nations High Commissioner for Refugees*. Geneve, 30 April 1958. Disponível em: <<http://www.refworld.org/docid/3ae69eccc.html>>. Acesso em: 05 fev. 2017.

EDWARDS, Alice; FERSTMAN, Carla (eds). *Human security and non-citizens: law, policy and international affairs*. Cambridge: Cambridge University Press, 2010a.

EDWARDS, Alice; FERSTMAN, Carla. Humanising non-citizens: the convergence of human rights and human security. In: EDWARDS, Alice; FERSTMAN, Carla (eds). *Human security and non-citizens: law, policy and international affairs*. Cambridge: Cambridge University Press, 2010b. p. 3-46.

ERMITTLUNGEN gegen 73 Beschuldigte. *Frankfurter Allgemeine*, 15 Feb. 2016. Disponível em: <<http://www.faz.net/aktuell/politik/fluechtlingskrise/wegen-silvester-in-koeln-ermittlungen-gegen-asylbewerber-14071659.html>>. Acesso em: 05 fev. 2017.

ESTADOS Unidos entram na guerra civil da Síria. *El País*, 23 set. 2014. Disponível em: <http://brasil.elpais.com/brasil/2014/09/23/internacional/1411439901_479666.html>. Acesso em: 05 fev. 2017.

EUROPEAN COMMISSION. *20 years of migration policy: the path to a European Agenda on migration*. Brussels, 2015. Disponível em: <http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-4544_en.htm>. Acesso em: 05 fev. 2017.

EUROPEAN COMMISSION. *European Commission Statement following the decision at the Extraordinary Justice and Home Affairs Council to relocate 120,000 refugees*. 22 September

2015. Disponível em: <http://europa.eu/rapid/press-release_STATEMENT-15-5697_en.htm>. Acesso: 05 fev. 2017.

EUROPEAN COUNCIL. *EU-Turkey statement*. 18 March 2016. Disponível em: <<http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/03/18-eu-turkey-statement/>>. Acesso em: 05 fev. 2017.

EUROPEAN RESETTLEMENT NETWORK. *The Syrian refugee situation*. 2013. Disponível em: <<http://www.resettlement.eu/page/syrian-refugee-situation>>. Acesso em: 05 fev. 2017.

EXCOM. *Conclusion on international cooperation and burden and responsibility sharing in mass influx situations*. No. 100 (LV) – 2004. A/AC.96/1003. 8 October 2004. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/excom/exconc/41751fd82/conclusion-international-cooperation-burden-responsibility-sharing-mass.html>>. Acesso em: 05 fev. 2017.

EXCOM. *Conclusion on local integration no. 104 (LVI) – 2005*. A/AC.96/1021. 7 October 2005. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/excom/exconc/4357a91b2/conclusion-local-integration.html>>. Acesso em: 05 fev. 2017.

EXCOM. *Conclusion on protracted refugees situations no. 109 (LXI) – 2009*. A/AC.96/1080. 8 December 2009. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/excom/exconc/4b332bca9/conclusion-protracted-refugee-situations.html>>. Acesso em: 05 fev. 2017.

EXCOM. *Progress report on resettlement*. EC/57/SC/CRP.15. 6 June 2006. Disponível em: <<http://www.refworld.org/docid/4651c1f42.html>>. Acesso em: 05 fev. 2017.

EXCOM. *Progress report on resettlement*. EC/65/SC/CRP.11. 6 June 2014. Disponível em: <<http://www.refworld.org/docid/543bba8a4.html>>. Acesso em: 05 fev. 2017.

EXCOM. *Protracted refugees situations*. EC/54/SC/CRP.14. 10 June 2004. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/excom/standcom/40c982172/protracted-refugee-situations.html>>. Acesso em: 05 fev. 2017.

EXCOM. *Refugee status determination*. EC/67/SC/CRP.12. 31 May 2016. Disponível em: <<http://www.refworld.org/pdfid/57c83a724.pdf>>. Acesso em: 05 fev. 2017.

FAIOLA, Anthony; KIRCHNER, Stephanie. German government leaders back plan to push migrants to integrate. *The Washington Post*, 25 May 2016. Disponível em: <https://www.washingtonpost.com/world/europe/germany-nears-new-plans-on-migrant-integration-more-help-but-tougher-rules/2016/05/25/2be5d702-21b6-11e6-b944-52f7b1793dae_story.html?utm_term=.438b597953d7>. Acesso em: 05 fev. 2017.

FAIST, Thomas. How to define a foreigner? The symbolic politics of immigration in German partisan discourse, 1978-1992. *West European Politics*, v. 17, n. 2, p. 50-71, 1994. Disponível em: <<http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/01402389408425014>>. Acesso em: 05 fev. 2017.

FELLER, Erika. Asylum, migration and refugee protection: realities, myths and the promise of things to come. *International Journal of Refugee Law*, v. 18, n. 3-4, p. 509-536, 2006. Disponível em: <<https://academic.oup.com/ijrl/article-abstract/18/3-4/509/1537919/Asylum-Migration-and-Refugee-Protection-Realities?redirectedFrom=fulltext>>. Acesso em: 05 fev. 2017.

FERRIS, Elizabeth G. The role of non-governmental organizations in the international refugee regime. In: STEINER, Niklaus; GINBEY, Mark; LOESCHER, Gil (eds.). *Problems of protection: the UNHCR, refugees and human rights*. New York: Routledge, 2003. p. 117-137.

FLAHIVE, Emily. National identity crisis: the politics of constructing national identity and mandatory detention of asylum-seekers in Australia and Japan. *Journal of Japanese Law*, n. 23, p. 139-171, 2007. Disponível em: <https://sydney.edu.au/law/anjel/documents/ZJapanR/ZJapanR23/ZJapanR23_13_Flahive.pdf>.

FLECHTER, Philippa. In Brexit heartlands, clock ticks for May to start Britain's EU divorce. *The New York Times*. 15 July 2016. Disponível em: <http://www.nytimes.com/reuters/2016/07/15/world/europe/15reuters-britain-eu-conservatives.html?_r=0>. Acesso em: 05 fev. 2017.

FLEAY, Carolina; HOFFMAN, Sue. Despair as a governing strategy: Australia and the offshore processing of asylum-seekers on Nauru. *Refugee Survey Quarterly*, v. 33, n. 2, p. 1-19, 2014. Disponível em: <<http://rsq.oxfordjournals.org/content/early/2014/03/22/rsq.hdu004>>. Acesso em: 05 fev. 2017.

FLÜCHTLINGE und Harz IV: Krankenkassen vor Problemen. *Deutsche Wirtschafts Nachrichten*, 17 Feb. 2016b. Disponível em: <http://www.huffingtonpost.de/torsten-heinrich/merkel-fluechtlinge-fluechtlingspolitik_b_12178860.html>. Acesso em: 05 fev. 2017.

FLÜCHTLINGE: Arbeitslosenquote klettert 2017 auf 10,5 Prozent. *Salzburger Nachrichten*, 08 Apr. 2016. Disponível em: <<http://www.salzburg.com/nachrichten/oesterreich/wirtschaft/sn/artikel/fluechtlinge-arbeitslosenquote-klettert-2017-auf-105-prozent-191035/>>. Acesso em: 05 fev. 2017.

FOSTER, Michelle. *International refugee law and socio-economic rights: refuge from deprivation*. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

FRANCO, Leonardo. *Diez años de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados en América Latina*. ACNUR, 1994. Disponível em: <<http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/BDL/2005/312>>. Acesso em: 05 fev. 2017.

KRETSCHMANN will Maghreb-Staaten als sichere Herkunftsländer. *Frankfurter Allgemeine*, 4 Jan. 2017. Disponível em: <<http://www.faz.net/agenturmeldungen/dpa/kretschmann-will-maghreb-staaten-als-sichere-herkunftslaender-14604141.html>>. Acesso em: 05 fev. 2017.

FREEDOM HOUSE. *Countries at the crossroads 2011* – Syria. [Washington, DC], 2011. Disponível em: <<http://www.refworld.org/docid/4ecba6432b.html>>. Acesso em: 05 fev. 2017.

FREEDOM HOUSE. *Freedom in the world 2012* – Syria. [Washington, DC], 2012. Disponível em: <<https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2012/syria-0>>. Acesso em: 05 fev. 2017.

FREUSE, Judith. 7 Gründe, warum die Stimmung in der Flüchtlingskrise kippt. *The Huffington Post*, 2 Sept. 2015. Disponível em: <http://www.huffingtonpost.de/2015/10/02/stimmung-kippt-fluechtling_n_8232302.html>. Acesso em: 05 fev. 2017.

GABRIEL: German coalition reaches deal on new asylum laws. *Deutsche Welle*, 28 Jan. 2016. Disponível em: <<http://www.dw.com/en/gabriel-german-coalition-reaches-deal-on-new-asylum-laws/a-19010271>>. Acesso em: 05 fev. 2017.

GAMMELTOFT-HANSEN, Thomas. *Access to asylum: international refugee law and the offshoring and outsourcing of migration control*. 2009. 317f. Thesis (PhD in Law) – Institute of Law, Aarhus University, Aarhus, 2009. Disponível em: <http://www.asyl.at/projekte/gammeltoft-hansen_access_to_asylum.pdf>. Acesso em: 05 fev. 2017.

GAMMELTOFT-HANSEN, Thomas. International refugee law and refugee policy: the case of deterrence policies. *Journal of refugee studies*, v. 27, n. 4, p. 574-595, 2014. Disponível em: <<http://jrs.oxfordjournals.org/content/27/4/574.abstract>>. Acesso em: 05 fev. 2017.

GAMMELTOFT-HANSEN, Thomas. SØRENSEN, Ninna Nyberg. *The migration industry and the commercialization of international migration*. New York: Routledge, 2013.

GELLNER, Ernest. *Nationalism*. London: Weidenfeld & Nicolson, 1997.

GERHARDS, Jürgen; HANS, Silke; SCHUPP, Jürgen. *German public opinion on admitting refugees*. Berlin: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, 2016. Disponível em: <https://www.diw.de/de/diw_01.c.100293.de/ueber_uns/ueber_uns.html>. Acesso em: 05 fev. 2017.

GERMAN cabinet approves asylum legislation package. *Deutsche Welle*, 3 Feb. 2016. Disponível em: <<http://www.dw.com/en/german-cabinet-approves-asylum-legislation-package/a-19021974>>. Acesso em: 05 fev. 2017.

GERMANY tightens refugee policy as Finland joins Sweden in deportations. *The Guardian*, 29 Jan. 2016. Disponível em: <<https://www.theguardian.com/world/2016/jan/29/germany-tightens-borders-as-finland-joins-sweden-in-deporting-refugees>>. Acesso em: 05 fev. 2017.

GIBNEY, Matthew. Security and the ethics of asylum after 11 September. *Forced Migration Review*, v. 13, p. 40-42, June 2002. Disponível em: <<http://www.fmreview.org/sites/fmr/files/FMRdownloads/en/FMRpdfs/FMR13/fmr13.14.pdf>>. Acesso em: 05 fev. 2017.

GLOBAL PROTECTION CLUSTER. *Handbook for the protection of internally displaced persons*. June 2010. Disponível em: <<http://www.refworld.org/docid/4790cbc02.htm>>. Acesso em: 05 fev. 2017.

GOODWIN-GILL, Guy S. Article 31 of the 1951 Convention Relating to the status of refugees: non-penalization, detention, and protection. In: FELLER, Erika; TÜRK, Volker; NICHOLSON, Frances. *Refugee protection in international law: UNHCR's Global Consultations on international protection*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003. p. 185-252.

GOODWIN-GILL, Guy S. Refugees and security. *International Journal of Refugee Law*, v. 11, n. 1, p. 1-5, Jan. 1999. Disponível em: <<https://academic.oup.com/ijrl/article-abstract/11/1/1/1585750/Editorial-Refugees-and-security>>. Acesso em: 05 fev. 2017.

GOODWIN-GILL, Guy S. *The refugee in international law*. Oxford: Oxford University Press, 1996.

GOODWIN-GILL, Guy. The right to seek asylum: interception at the sea and the principle of *non-refoulement*. *International Journal of Refugee Law*, v. 23, n. 3, p. 443-457, 2011. Disponível em: <<http://ijrl.oxfordjournals.org/content/23/3/443.full.pdf+html?sid=644522cdf50b-4584-ac46-fa0f392e23c7>>. Acesso em: 05 fev. 2017.

GORDENKER, Leon. *Refugees in international politics*. New York: Columbia University Press, 1987.

GOTT, Ceri; JOHNSTON, Karl. *The migrant population in the UK: fiscal effects*. RDS Occasional Paper no. 77. London: The Research, Development and Statistics Directorate, 2002.

Disponível em: <<http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.551.7697&rep=rep1&type=pdf>>. Acesso em: 05 fev. 2017.

GOTTWALD, Martin. Burden sharing and refugee protection. In: FIDDIAN-QASMIYEH, Elena; LOESCHER, Gil; LONG, Katy; SIGONA, Nando (ed.). *The Oxford handbook of refugee and forced migration studies*. New York: Oxford University Press, 2014. p. 525-537.

GOTTWALD, Martin. Competing in the humanitarian marketplace: UNHCR's organizational culture and decision-making process. *New issues in refugee research*. Working paper n. 190. Geneva: UNHCR, 2010. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/research/working/4cb41ef49/competing-humanitarian-marketplace-unhcrs-organizational-culture-decision.html>>. Acesso em: 05 fev. 2017.

GRANDE parte dos europeus associa refugiados a terrorismo. *Deutsche Welle*, 12 jul. 2016. Disponível em: <<http://www.dw.com/pt-br/grande-parte-dos-europeus-associa-refugiados-a-terrorismo/a-19394815>>. Acesso em: 05 fev. 2017.

GREGORIAN, Jennifer. Flüchtlinge entlasten die Rentkasse/ Krise positiv für das Sozialsystem. *Spezialinfo*, 1 Nov. 2015. Disponível em: <http://www.spezialinfo.com/fluechtlinge_entlasten_rentenkasse/fluechtlingsskrise_positiv_fuer_sozialsystem/>. Acesso em: 05 fev. 2017.

GREIVE, Martin; KAISER, Tobias. So beeinflussen Flüchtlinge die Löhne in Deutschland. *Die Welt*, 05 Okt. 2015. Disponível em: <<https://www.welt.de/wirtschaft/article147206104/So-beeinflussen-Fluechtlinge-die-Loehne-in-Deutschland.html>>. Acesso em: 05 fev. 2017.

GROS ESPIELL, Hector (ed). *Estudios sobre derechos humanos*. v. 2. Madrid: Civitas, 1988.

GUILD, Elspeth. Cultural and identity security: immigrants and the legal expression of national identity. In: GUILD, Elspeth; VAN SELM, Joanne (eds.). *International migration and security: opportunities and challenges*. London: Routledge, 2005. p. 101-112.

HADDAD, Emma. *The refugee in international society: between sovereigns*. New York: Cambridge University Press, 2008.

HALL, Macer. Millions of EU migrants grab our jobs: time for Brexit to finally take control of borders. *Express*, 18 Feb. 2016. Disponível em: <<http://www.express.co.uk/news/politics/645052/2m-EU-migrants-grab-jobs-Brexit-take-control-of-our-borders>>. Acesso em: 05 fev. 2017.

HALL, Richard. How Brexit campaign used refugees to scare voters. *Public Radio International*, 24 June 2016. Disponível em: <<http://www.pri.org/stories/2016-06-24/how-brexit-campaign-used-refugees-scare-voters>>. Acesso em: 05 fev. 2017.

HALLAM, Mark. Merkel's approval rate slips, as public mood hardens in election season. *Deutsche Welle*, 04 Feb. 2016. Disponível em: <<http://www.dw.com/en/merkels-approval-rate-slips-as-public-mood-hardens-in-election-season/a-19026450>>. Acesso em: 05 fev. 2017.

HAMMERSTAD, Anne. The securitization of forced migration. In: FIDDIAN-QASMIYEH, Elena; LOESCHER, Gil; LONG, Katy; SIGONA, Nando (ed.). *The Oxford handbook of refugee and forced migration studies*. New York: Oxford University Press, 2014. p. 265-277.

HAMMERSTAD, Anne. UNHCR and the securitization of forced migration. In: BETTS, Alexander; LOESCHER, Gil (eds.). *Refugees in international relations*. New York: Oxford University Press, 2011. p. 237-260.

HAMMOND, Laura. 'Voluntary' repatriation and reintegration. In: FIDDIAN-QASMIYEH, Elena; LOESCHER, Gil; LONG, Katy; SIGONA, Nando (ed.). *The Oxford handbook of refugee and forced migration studies*. New York: Oxford University Press, 2014. p. 499-511.

HANSEN, Randall. State controls: border, refugees, and citizenship. In: FIDDIAN-QASMIYEH, Elena; LOESCHER, Gil; LONG, Katy; SIGONA, Nando (ed.). *The Oxford handbook of refugee and forced migration studies*. New York: Oxford University Press, 2014. p. 253-264.

HANSEN, Randall. UNHCR and the securitization of forced migration. In: BETTS, Alexander; LOESCHER, Gil (eds.). *Refugees in international relations*. New York: Oxford University Press, 2011. p. 237-260.

HATHAWAY, James C. *The law of refugee status*. Toronto: Butterworths, 1991.

HATHAWAY, James C. *The rights of refugees under international law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.

HATHAWAY, James C.; FOSTER, Michelle. *The law of refugee status*. Second edition. Cambridge: Cambridge University Press, 2014.

HATHAWAY, James C.; NEVE, R. Alexander. Making international refugee law relevant again: a proposal for collectivized and solution-oriented protection. *Harvard Human Rights Journal*, v. 10, p. 115-211, 1997. Disponível em: <<http://repository.law.umich.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2621&context=articles>>. Acesso em: 05 fev. 2017.

HATTON, Timothy J. Refugee and asylum migration. In: CONSTANT, Amelie F.; ZIMMERMANN, Klaus F. (eds). *International handbook on the economics of migration*. Northampton: Edward Elgar, 2013. p. 453-469.

HEBEL, Christina; KNAACK, Benjamin; SYDOW, Christoph. Die Angstbürger. *Der Spiegel*, 12 Dez. 2014. Disponível em: <<http://www.spiegel.de/politik/deutschland/pegida-die-thesen-im-faktencheck-a-1008098.html>>. Acesso em: 05 fev. 2017.

HEINRICH, Torsten. Den Flüchtlingen wird in Deutschland gezeigt, dass sich Gesetzesbruch lohnt. *The Huffington Post*, 25 Sept. 2016. Disponível em: <http://www.huffingtonpost.de/torsten-heinrich/merkel-fluechtlinge-fluechtlingspolitik_b_12178860.html>. Acesso em: 05 fev. 2017.

HEIßLER, Julian. Starker Anstieg – aber nun auf den ersten Blick. *Tagesschau*, 23 Mai 2016. Disponível em: <<https://www.tagesschau.de/inland/straftaten-auslaender-erklaerung-101.html>>. Acesso em: 05 fev. 2017.

HELD, David; MCGREW, Anthony; GOLDBLATT, David; PERRATON, Jonathan. *Global transformations*. Stanford: Stanford University Press, 1999.

HENLEY, Jon. EU refugee relocation schemes is inadequate and will continue to fail. *The Guardian*, 4 Mar. 2016. Disponível em: <<https://www.theguardian.com/world/2016/mar/04/eu-refugee-relocation-scheme-inadequate-will-continue-to-fail>>. Acesso em: 05 fev. 2017.

HERBST, Jeffrey. Responding to state failure in Africa. *International Security*, v. 21, n. 3, p. 120-144, 1996-1997. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/2539275>>. Acesso em: 05 fev. 2017.

HESSEN und NRW: Polizei darf Vergehen von Flüchtlingen nicht öffentlich machen. *Deutsche Wirtschafts Nachrichten*, 9 Jan. 2016. Disponível em: <<https://deutsche-wirtschafts-nachrichten.de/2016/01/09/hessen-und-nrw-polizei-darf-vergehen-von-fluechtlungen-nicht-oeffentlich-machen/>>. Acesso em: 05 fev. 2017.

HINSLEY, Francis Harry. *Sovereignty*. Cambridge: Cambridge University Press, 1986.

HOBSBAWM, Eric J. *Era dos extremos: o breve século XX: 1914-1991*. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

HOLEHOUSE, Matthew. EU to fine countries 'hundreds of millions of pounds' for refusing to take refugees. *The Telegraph*, 3 May 2016. Disponível em: <<http://www.telegraph.co.uk/news/2016/05/03/eu-to-fine-countries-that-refuse-refugee-quota/>>. Acesso em: 05 fev. 2017.

HOPKINS, A. G. Quasi-states, weak states and the partition of Africa. *Review of International Studies*, v. 26, n. 2, p. 311-320, 2000. Disponível em: <http://journals.cambridge.org/abstract_S0260210500003119>. Acesso em: 05 fev. 2017.

HOVIL, Lucy. Local integration. In: FIDDIAN-QASMIYEH, Elena; LOESCHER, Gil; LONG, Katy; SIGONA, Nando (ed.). *The Oxford handbook of refugee and forced migration studies*. New York: Oxford University Press, 2014. p. 488-498.

HUMAN RIGHTS WATCH. "He didn't have to die: indiscriminate attacks by opposition groups in Syria. 23 March 2015. Disponível em: <<http://www.refworld.org/docid/55111ca54.html>>. Acesso em: 05 fev. 2017.

HUMAN RIGHTS WATCH. *LGBT rights five years after the Tunisian uprising*. 8 February 2016. Disponível em: <<https://www.hrw.org/news/2016/02/08/dispatches-lgbt-rights-five-years-after-tunisian-uprising>>. Acesso em: 05 fev. 2017.

HUMAN SECURITY REPORT PROJECT. *Human security report 2013: the decline in global violence: evidence, explanation, and constestation*. Vancouver: Simon Fraser University, 2013. Disponível em: <http://www.hsrgroup.org/docs/Publications/HSR2013/HSRP_Report_2013_140226_Web.pdf>. Acesso em: 05 fev. 2017.

HUNTINGTON, Samuel. *O choque de civilizações e a recomposição da ordem mundial*. Rio de Janeiro: Objetiva, 1997.

HURRELL, Andrew. *On global order: power, values and the constitution of international society*. Oxford: Oxford University Press, 2007.

HURRELL, Andrew. Order and justice in international relations: what is at stake? In: FOOT, Rosemary; GADDIS, John; HURRELL, Andrew. *Order and justice in international relations*. Oxford: Oxford University Press, 2003. p. 24-48.

HURRELL, Andrew. Order and justice. In: NAVARI, Cornelia; GREEN, Daniel (eds). *Guide to the English School in International Studies*. Chichester: Wiley Blackwell, 2014. p. 143 – 158.

HURRELL, Andrew; WOODS, Ngaire. Introduction. In: HURRELL, Andrew; WOODS, Ngaire (ed.). *Inequality, globalization, and world politics*. Oxford: Oxford University Press, 1999. p. 1-7.

HUYSMANS, Jef. Revisiting Copenhagen: or, on the creative development of a security studies agenda in Europe. In: BUZAN, Barry; HANSEN, Lene. *International security: debating security and strategy and the impact of 9-11*. v. IV. London: Sage Publications, 2007. p. 43-66.

HUYSMANS, Jef. The European Union and the securitization of migration. *Journal of Common Market Studies*, v. 38, n. 5, p. 751-777, Dec. 2000. Disponível em: <<http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/1468-5965.00263/abstract>>. Acesso em: 05 fev. 2017.

HUYSMANS, Jef. *The politics of insecurity: fear, migration and asylum in the EU*. New York: Routledge, 2006.

IBHAWOH, Bonny. Defining persecution and protection: cultural relativism debate and the rights of refugees. In: STEINER, Niklaus; GIBNEY, Mark; LOESCHER, Gil (eds). *Problems of protection: the UNHCR, refugees and human rights*. New York: Routledge, 2003. p. 61 – 75.

IOM. *World migration report 2015 – migrants and cities: new partnerships to manage mobility*. Geneva, 2015. Disponível em: <http://publications.iom.int/system/files/wmr2015_en.pdf>. Acesso em: 05 fev. 2017.

IPSOS MORI. *Just one in five Britons say EU immigration has had a negative effect on them personally*. 20 June 2016. Disponível em: <<https://www.ipsos-mori.com/researchpublications/researcharchive/3749/Just-one-in-five-Britons-say-EU-immigration-has-had-a-negative-effect-on-them-personally.aspx>>. Acesso em: 05 fev. 2017.

IRB. *Algeria: Situation of sexual minorities, including treatment by authorities and societal attitudes; availability of legal recourse, state protection and support services (2010-July 2013)*. 9 August 2013a. Disponível em: <<http://www.irb.gc.ca/Eng/ResRec/RirRdi/Pages/index.aspx?doc=454739>>. Acesso em: 05 fev. 2017.

IRB. *Morocco: Situation of sexual minorities, including treatment by the authorities and society; the application of Article 489 of the Penal Code and cases with convictions for homosexuality; state protection and support services*. 28 October 2013b. Disponível em: <<http://irb-cisr.gc.ca/Eng/ResRec/RirRdi/Pages/index.aspx?doc=455292&pls=1>>. Acesso em: 05 fev. 2017.

ISLAM, Asadul. Immigration unemployment relationship: the evidence from Canada. *Australian Economic Papers*, v. 46, n. 1, p. 52-66, Mar. 2007. Disponível em: <<http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1467-8454.2007.00305.x/abstract>>. Acesso em: 05 fev. 2017.

JACKSON, Robert H. Quasi-states, dual regimes, and neoclassical theory: international jurisprudence and the Third World. *International Organization*, v. 41, n. 4, p. 519-549, 1987. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/2706757>>. Acesso em: 05 fev. 2017.

JACKSON, Robert. *Sovereignty: evolution of an idea*. Cambridge: Polity Press, 2007.

JACKSON, Robert; SØRENSEN, Georg. *Introdução às relações internacionais: teorias e abordagens*. Rio de Janeiro: Zahar, 2013.

JACKSON-PREECE, Jennifer. Ethnic cleansing as an instrument of nation-state creation: changing state practices and evolving legal norms. *Human Rights Quarterly*, v. 20, n. 4, p. 817-842, Nov. 1998. Disponível em: <<https://muse.jhu.edu/article/13640>>. Acesso em: 05 fev. 2017.

JACKSON-PREECE, Jennifer. *National minorities and the European nation-states system*. Oxford: Clarendon Press, 1998.

JACOBSEN, Karen. A framework for exploring the political and security context of refugee populated areas. *Refugee Survey Quarterly*, v. 19, n. 1, p. 3-22, 2000. Disponível em: <<http://oxfordindex.oup.com/view/10.1093/rsq/19.1.3>>. Acesso em: 05 fev. 2017.

JACOBSEN, Karen. Factors influencing the policy responses of host governments to mass refugee influxes. *International Migration Review*. v. 30, n. 3, p. 655-678, 1996. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/2547631>>. Acesso em: 05 fev. 2017.

JAMES, Alan. The practice of sovereign statehood in contemporary international society, *Political Studies*, v. 47, n. 3, p. 457-473, 1999. Disponível em: <<http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/1467-9248.00212/pdf>>. Acesso em: 05 fev. 2017. 13 nov. 2014.

JOHNSON, Douglas M. *Consent and commitment in the world community: the classification and analysis of international instruments*. New York: Transnational, 1997.

JORNALISTA húngara é demitida após ser flagrada chutando refugiados sírios. *El País*, 9 set. 2015. Disponível em: <http://brasil.elpais.com/brasil/2015/09/08/internacional/1441733966_291245.html>. Acesso em: 05 fev. 2017.

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

KARNITSCHNIG, Matthew. Germany's identity crisis: as refugees keep coming, Germans ask 'who are we?'. *Politico*. 10 December 2015. Disponível em: <<http://www.politico.eu/article/german-identity-threat-refugees-migration-merkel/>>. Acesso em: 05 fev. 2017.

KEIN voller Flüchtlingsschutz für Syrer. *Der Spiegel*, 23 Nov. 2016. Disponível em: <<http://www.spiegel.de/politik/deutschland/urteil-zu-subsidiaerem-schutz-richter-bestaetigen-vorgehen-des-bamf-a-1122679.html>>. Acesso em: 05 fev. 2017.

KEOHANE, Robert O. *After hegemony: cooperation and discord in the world political economy*. Princeton: Princeton University Press, 1984.

KEOHANE, Robert O. Institutional theory and the realist challenge after the cold War. In: BALDWIN, David A. (ed.). *Neorealism and neoliberalism: the contemporary Debate*. New York: Columbia University Press, 1993. p.269-300.

KEOHANE, Robert. Multilateralism: an agenda for research. *International Journal*, v. 45, n. 4, p. 731-764. 1999. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/40202705>>. Acesso em: 05 fev. 2017. 13 nov. 2014.

KERN, Soeren. *Deutschland: Migrantenkriminalität steigt sprunghaft an*. New York: Gatestone Institute, 2016b. Disponível em: <<https://de.gatestoneinstitute.org/7483/deutschland-migranten-kriminalitaet>>. Acesso em: 05 fev. 2017.

KERN, Soeren. *Germany: migrants' rape epidemic*. New York: Gatestone Institute, 2016a. Disponível em: <<https://www.gatestoneinstitute.org/6527/migrants-rape-germany>>. Acesso em: 05 fev. 2017.

KIAMA, Lucy; KARANJA, Rufus. Asylum space in Kenya: evolution of refugee protection over 20 years. *Forced Migration Review*, 25th anniversary collection, p. 26-28, Nov. 2012. Disponível em: <<http://www.fmreview.org/sites/fmr/files/FMRdownloads/en/FMR%2025th%20anniversary%20full%20issue%20web.pdf>>. Acesso em: 05 fev. 2017.

KIBREAB, Gaim. Revisiting the debate on people, place, identity and displacement. *Journal of Refugee Studies*, v. 12, n. 4, p. 384-410, 1999. Disponível em: <<https://academic.oup.com/jrs/article-abstract/12/4/384/1595303/Revisiting-the-Debate-on-People-Place-Identity-and?redirectedFrom=fulltext>>. Acesso em: 05 fev. 2017.

KNIGHT, Ben. Refugees in Germany "better educated than expected". *Deutsche Welle*, 14 Nov. 2016. Disponível em: <<http://www.dw.com/en/refugees-in-germany-better-educated-than-expected/a-36388835>>. Acesso em: 05 fev. 2017.

KING, Jackie. Factors affecting Australia's refugee policy: the case of the Kosovars. *International Migration*, v. 39, n. 2, p. 73-92, 2001. Disponível em: <<http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/1468-2435.00150/abstract>>. Acesso em: 05 fev. 2017.

KINGSLEY, Patrick. Migrants on Hungary's border fence: "This wall, we will not accept it." *The Guardian*, 22 Jun. 2015. Disponível em: <<https://www.theguardian.com/world/2015/jun/22/migrants-hungary-border-fence-wall-serbia>>. Acesso em: 05 fev. 2017.

KINNINMONT, Jane. The Syrian conflict and the geopolitics of the region. In: *IEMed. Mediterranean Yearbook* – 2014. 2014. Disponível em: <<http://www.iemed.org/publicacions/historic-de-publicacions/anuari-de-la-mediterrania/sumaris/iemed-mediterranean-yearbook-2014>>. Acesso em: 05 fev. 2017. p. 48-52.

KLEINFELD, N. R. U.S. attacked; hijacked jets destroy twin towers and hit pentagon in day of terror. *The New York Times*, 12 September 2001. Disponível em: <<http://www.nytimes.com/2001/09/12/us/us-attacked-hijacked-jets-destroy-twin-towers-and-hit-pentagon-in-day-of-terror.html>>. Acesso em: 05 fev. 2017.

KNUF, Thorsten. Debatte um syrische Flüchtlinge in Deutschland. *Berliner Zeitung*, 24 Aug. 2012. Disponível em: <<http://www.berliner-zeitung.de/politik/syrien-debatte-um-syrische-fluechtlinge-in-deutschland-22793786>>. Acesso em: 05 fev. 2017.

KRASNER, Stephen D (ed). *International regimes*. Ithaca: Cornell University Press, 1983.

KRITSCH, Raquel. *Soberania: a construção de um conceito*. São Paulo: Humanitas/FFLCH/USP, 2002.

LAUTERPACHT, Sir Elihu; BETHLEHEM, Daniel. The scope and content of the principle of *non-refoulement*: opinion. In: FELLER, Erika; TÜRK, Volker; NICHOLSON, Frances. *Refugee protection in international law: UNHCR's global Consultations on international protection*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003. p. 87-181.

LEAGUE OF NATIONS. *Convention concerning the status of refugees coming from Germany*. 10 February 1938. Disponível em: <<http://www.refworld.org/docid/3dd8d12a4.html>>. Acesso em: 05 fev. 2017.

LEAGUE OF NATIONS. *Convention relating to the international status of refugees*. 28 October 1933. Disponível em: <<http://www.refworld.org/docid/3dd8cf374.html>>. Acesso em: 05 fev. 2017.

LEÃO, Renato Zerbini Ribeiro. Human rights as an essential element of contemporary international community. *Revista IIDH*, v. 55, n. 1, p. 103-120, ene.-jun. 2012. Disponível em: <<http://www.iidh.ed.cr/IIDH/media/1636/revista-iidh55.pdf>>. Acesso em: 05 fev. 2017.

LEITHEAD, Alastair. Can Kenya close Dadaab, the world's biggest refugee camp? *BBC news*, 15 Nov. 2016. Disponível em: <<http://www.bbc.com/news/world-africa-37953344>>. Acesso em: 05 fev. 2017.

LESCH, David W. The uprising that wasn't supposed to happen: Syria and the Arab Spring. In: HAAS, Mark L.; LESCH, David W. *The Arab Spring: change and resistance in the Middle East*. Boulder: Westview Press, 2013. p. 79-96.

LIPS, Mario. Verheimlicht die Polizei brisante Straftaten? *Die Welt*, 24 Okt. 2015. Disponível em: <<https://www.welt.de/politik/deutschland/article147987206/Verheimlicht-die-Polizei-brisante-Straftaten.html>>. Acesso em: 05 fev. 2017.

LOESCHER, Gil. Introduction: refugee movements and international security. *Adephi Papers*, v. 32, n. 268, p. 3-8, 1992. Disponível em: <<http://www.tandfonline.com/toc/tadl19/32/268?nav=tocList>>. Acesso em: 05 fev. 2017.

LOESCHER, Gil. *The UNHCR and world politics: a perilous path*. Oxford: Oxford University Press, 2001.

LOESCHER, Gil. UNHCR and forced migration. In: FIDDIAN-QASMIYEH, Elena; LOESCHER, Gil; LONG, Katy; SIGONA, Nando (ed.). *The Oxford handbook of refugee and forced migration studies*. New York: Oxford University Press, 2014. p. 215-226.

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

LOESCHER, Gil; MILNER, James. *Protracted refugee situations: domestic and international security implications*, Adelphi Paper 375. New York, London: Routledge, 2005.

LOESCHER, Gil; MILNER, James. Understanding the problem of protracted refugee situations. In: LOESCHER, Gil; MILNER, James; NEWMAN, Edward; TROELLER, Gary. *Protracted refugee situations: political, human rights and security implications*. Tokyo: United Nations University Press, 2008. p. 20-42.

LONG, Katy. In search of sanctuary: border closures, "safe" zones and refugee protection. *Journal of refugee studies*, v. 26, n. 3, p. 458-476. Disponível em: <<http://jrs.oxfordjournals.org/content/early/2012/12/13/jrs.fes050>>. Acesso em: 05 fev. 2017.

LONG, Katy. Rethinking 'durable' solutions. In: FIDDIAN-QASMIYEH, Elena; LOESCHER, Gil; LONG, Katy; SIGONA, Nando (ed.). *The Oxford handbook of refugee and forced migration studies*. New York: Oxford University Press, 2014. p. 475-487.

LONG & OLSEN. *A comparative study of integration potential as an additional selection criterion for the resettlement of refugees*. [Oslo], 2007. Disponível em: <https://www.udi.no/globalassets/global/forskning-fou_i/beskyttelse/a-comparative-study-on-un-resettlement-refugees.pdf>. Acesso em: 05 fev. 2017.

LÜTTICKE, Marcus. Syrian refugees in Germany. *Deutsche Welle*, 10 June 2014. Disponível em: <<http://www.dw.com/en/syrian-refugees-in-germany/a-17697536>>. Acesso em: 05 fev. 2017.

LUZ FILHO, José Francisco Sieber. Non-refoulement: breves considerações sobre o limite jurídico à saída compulsória do refugiado. In: ARAUJO, Nadia de; ALMEIDA, Guilherme Assis (coords.). *O direito internacional dos refugiados: uma perspectiva brasileira*. Rio de Janeiro: Renovar, 2001. p. 177-210.

LYNCH, Marc; FREELON, Deen; ADAY, Sean. Syria in the Arab Spring: the integration of Syria's conflict with the Arab uprisings, 2011-2013. *Research and politics*, v. 1, n. 3, p. 1-7, 2014. Disponível em: <<http://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/2053168014549091>>. Acesso em: 05 fev. 2017.

MALKKI, Lisa. National geographic: the rooting of peoples and the territorialization of national identity among scholars and refugees. *Cultural Anthropology*, v.7, n. 1, p. 24-44, Feb. 1992. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/>>. Acesso em: 05 fev. 2017.

MALKKI, Lisa. Refugees and exile: from 'refugee studies' to the national order of things. *Annual Review of Anthropology*. v. 24, p. 495-523, 1995. Disponível em: <<http://www.annualreviews.org/doi/pdf/10.1146/annurev.an.24.100195.002431>>. Acesso em: 05 fev. 2017.

MARFLEET, Philip. Refugees and history: why we must address the past. *Refugee Survey Quarterly*, Geneva, v. 26, n. 3, p. 136-148, 2007. Disponível em:

<<http://rsq.oxfordjournals.org/content/26/3/136.full.pdf+html?sid=5aec34eb-a3ec-4103-a3cc-f34120acc569>>. Acesso em: 05 fev. 2017.

MARFLEET, Philip. Understanding 'sanctuary': faith and traditions of asylum. *Journal of refugee studies*, v. 24, n. 3, p. 440-455, Jul. 2011. Disponível em: <<http://jrs.oxfordjournals.org/content/24/3/440.abstract>>. Acesso em: 05 fev. 2017.

MATOS, João. Tragédia terrorista em Paris 129 mortos. *Radio France Internationale*, 19 nov. 2015. Disponível em: <<http://pt.rfi.fr/geral/20151114-tragedia-terrorista-em-paris-129-mortos-Franca->>. Acesso em: 05 fev. 2017.

MENEZES, Thais. A detenção de solicitantes de refúgio nos Estados Unidos: da migração forçada à punição. *Universitas Relações Internacionais*, v. 10, n. 1, p. 97-110, jan./jun. 2012. Disponível em: <<https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/relacoesinternacionais/article/view/1610>>. Acesso em: 05 fev. 2017.

MERKEL, Angela. *Aktuelle Themen der Innen- und Außenpolitik*. Sommerpressekonferenz von Bundeskanzlerin Merkel. 21 August 2015. Disponível em: <<https://www.bundesregierung.de/Content/DE/Mitschrift/Pressekonferenzen/2015/08/2015-08-31-pk-merkel.html>>. Acesso em: 05 fev. 2017.

MERKEL bei Wählern beliebt wie nie. *Die Zeit*, 23 Juli 2014. Disponível em: <<http://www.zeit.de/politik/deutschland/2014-07/angela-merkel-umfrage-cdu-spd-sigmar-gabriel>>. Acesso em: 05 fev. 2017.

MERKEL trifft Seehofer zu Krisengespräch unter vier Augen. *Focus*, 31 Mai 2016. Disponível em: <http://www.focus.de/politik/ausland/fluechtlingskrise-im-news-ticker-45-fluechtlinge-sterben-im-mittelmeer_id_5575236.html>. Acesso em: 05 fev. 2017.

MERKEL verliert an Beliebtheit. *N-TV*, 23 Sept. 2015a. Disponível em: <<http://www.n-tv.de/politik/Merkel-verliert-an-Beliebtheit-article15968486.html>>. Acesso em: 05 fev. 2017.

MERKEL verliert an Zustimmung. *Die Zeit*, 27 Sept. 2015b. Disponível em: <<http://www.zeit.de/politik/deutschland/2015-09/angela-merkel-cdu-beliebtheit-politik-gefluechtete-afd>>. Acesso em: 05 fev. 2017.

MIGRANTEN verbessern Wachstumsaussichten. *Frankfurter Allgemeine*, 10 Sept. 2015. Disponível em: <<http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/fluechtlinge-als-chance-fuer-deutschlands-wirtschaftswachstum-13795294.html>>. Acesso em: 05 fev. 2017.

MIGRATION POLICY INSTITUTE. Brexit: the role of migration in the upcoming EU referendum. 4 May 2016. Disponível em: <<http://www.migrationpolicy.org/article/brexit-role-migration-upcoming-eu-referendum>>. Acesso em: 05 fev. 2017.

MILNER, James H. S. Burden-sharing. In: GIBNEY, Matthew J.; HANSEN, Randall. *Immigration and asylum: from 1900 to the present*. Oxford: ABC Clío, 2005. p. 56-57.

MILNER, James H. S. *Refugees, the state and the politics of asylum in Africa*. Hampshire: Palgrave Macmillan, 2009.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. *Sistema de refúgio brasileiro: desafios e perspectivas*. Maio 2016. Disponível em: <<http://www.justica.gov.br/noticias/brasil-tem-quase-9-mil-refugiados-de-79-nacionalidades-1>>. Acesso em: 05 fev. 2017.

MOREIRA, Julia Bertino. Política externa, refugiados e reassentamento no Brasil: uma análise sobre o período do governo Lula (2003-2010). *Carta Internacional*, v. 10, edição especial, p. 133-151, 2015. Disponível em: <<https://cartainternacional.abri.org.br/Carta/article/view/335/262>>. Acesso em: 05 fev. 2017.

MORRISON, Leah. The vulnerability of Palestinian refugees in Syria. *Forced Migration Review*, n. 47, p. 41-42, Sept. 2014. Disponível em: <<http://www.fmreview.org/syria/morrison.html>>. Acesso em: 05 fev. 2017.

MOSS, Dana M. Arab Spring. In: SNOW, David A.; PORTA, Donatella D.; KLANDERMANS, Bert; MCADAM, Doug. *The Wiley-Blackwell Encyclopedia of Social and Political Movements*. Chichester: Wiley Blackwell, 2013. p. 1-7.

MUIŽNIEKS, Nils. *Syrian refugees: 'Reset' needed in Europe's approach*. [Strasburg]: Council of Europe, Commissioner for Human Rights, 2015. Disponível em: <<http://www.refworld.org/docid/550068e24.html>>. Acesso em: 05 fev. 2017.

MÜLLER-VOGG, Hugo. Mit den Flüchtlingen steigt die Kriminalität – und Zahl der Opfer. *Tichys Einblick*, 18 Feb. 2016. Disponível em: <<http://www.tichyseinblick.de/kolumnen/mueller-vogg-gegen-den-strom/mit-den-fluechtlungen-steigt-die-kriminalitaet-und-die-zahl-der-opfer/>>. Acesso em: 05 fev. 2017.

NAKASHIBA, Haruno. Postmillennial UNHCR refugee resettlement: new developments and old challenges. *New Issues in Refugee Research*. Research Paper no. 265. Nov. 2013. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/research/working/528e15259/postmillennial-unhcr-refugee-resettlement-new-developments-old-challenges.html>>. Acesso em: 05 fev. 2017.

NELLES, Roland. Plötzlich Flüchtlingskanzlerin. *Der Spiegel*, 31 Aug. 2015. Disponível em: <<http://www.spiegel.de/politik/deutschland/angela-merkel-ploetzlich-ist-sie-fluechtlingskanzlerin-kommentar-a-1050723.html>>. Acesso em: 05 fev. 2017.

NIKITIN, Mary Beth D.; KERR, Paul K.; FEICKERT, Andrew. *Syria's Chemical Weapons: Issues for Congress*. CRS, 2013. Disponível em: <<http://www.refworld.org/docid/524427064.html>>. Acesso em: 05 fev. 2017.

NORTH, Justice A. M. *Extraterritorial effect of non-refoulement*. International Association of Refugee Law Judges World Conference. Bled: IARLJ, 2011. Disponível em: <<http://www.refworld.org/docid/557030f64.html>>. Acesso em: 05 fev. 2017.

OAU. *Convention governing the specific aspects of refugee problems in Africa*. 1969. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/about-us/background/45dc1a682/oau-convention-governing-specific-aspects-refugee-problems-africa-adopted.html>>. Acesso em: 05 fev. 2017.

OEA. *Declaração americana dos direitos e deveres do homem*. 1948. Disponível em: <<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/OEA-Organiza%C3%A7%C3%A3o-dos->

Estados-Americanos/declaracao-americana-dos-direitos-e-deveres-do-homem.html>. Acesso em: 05 fev. 2017.

OKOTH-OBBO, George; O'CONNOR, Courtney M.; KJAERUM, M. Regional approaches to forced migration. In: VAN SELM, Joanne; KAMANGA, Khoti; MORRISON, John; NADI, Aninia; SPOLJAR-VRZINA, Sanja; VAN WILLIGEN, Loes (Ed.) *The refugee convention at fifty: a view form forced migration studies*. Oxford: Lexington books, 2003. p. 31-45.

ONU. *Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados*. Genebra, 1951. Disponível em: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf?view=1>. Acesso em: 05 fev. 2017.

ONU. *Declaração universal dos direitos humanos*. 1948. Disponível em: <<http://www.dudh.org.br/wp-content/uploads/2014/12/dudh.pdf>>. Acesso em: 05 fev. 2017.

ONU. *Pacto Internacional sobre direitos civis e políticos*. 1966. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0592.htm>. Acesso em: 05 fev. 2017.

PARIS, Roland. Human security: paradigm shift or hot air? In: BUZAN, Barry; HANSEN, Lene. *International security: debating security and strategy and the impact of 9-11*. v. IV. London: Sage Publications, 2007. p. 208-221.

PARKER, George. Brexit immigration message puts Boris Johnson on the spot. *Financial Times*, 17 Jun. 2016. Disponível em: <<https://www.ft.com/content/00a534ae-3492-11e6-ad39-3fee5ffe5b5b>>. Acesso em: 05 fev. 2017.

PEGIDA-VERANSTALTER: "Bringt muslimische Freunde zu Demos mit". *Focus*, 13 Jan. 2015. Disponível em: <http://www.focus.de/politik/deutschland/protest-startete-mit-schweigeminute-pegida-veranstalter-fordern-bringt-eure-muslimischen-freunde-zu-den-demos-mit_id_4400096.html>. Acesso em: 05 fev. 2017.

PHILLIPS, Janet. *The "Pacific Solution" revisited: a statistical guide to the asylum seeker caseloads on Nauru and Manus Island*. Canberra: Parliament of Australia, 2012.

PHILPOTT, Daniel. *Revolutions in sovereignty: how ideas shaped modern international relations*. Princeton: Princeton University Press, 2001.

PIOVESAN, Flávia; JUBILUT, Liliana Lyra. Regional developments: Americas. In: ZIMMERMANN, Andreas (ed). *The 1951 Convention relating to the status of refugees and its 1967 Protocol*. Oxford: Oxford University Press, 2011. p. 205-224.

PRIBERAM DICIONÁRIO. *Dicionário Priberam da Língua Portuguesa*. Disponível em: <<http://www.priberam.pt/DLPO/>>. 2016. Acesso em: 05 fev. 2017.

PRICE, Matthew E. *Rethinking asylum: history, purpose, and limits*. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.

PROGRAM paying asylum seekers applicants to leave Germany voluntarily begins. *Deutsche Welle*, 1 Feb. 2017. Disponível em: <<http://www.dw.com/en/program-paying-asylum-applicants-to-leave-germany-voluntarily-begins/a-37374656>>. Acesso em: 05 fev. 2017.

RADIO FREE EUROPE/RADIO LIBERTY. *Syria peace talks start amid acrimony*. 22 Jan. 2016. Disponível em: <<http://www.refworld.org/docid/5331445e14.html>>. Acesso em:

REFUGEE crisis: we must act together, says Merkel ahead of emergency summit. *The Guardian*, 21 Sept. 2015. Disponível em: <<https://www.theguardian.com/world/2015/sep/21/we-must-act-together-on-refugees-says-merkel-as-eu-prepares-for-crisis-summit>>. Acesso em: 05 fev. 2017.

REID, Angus. Canadians aren't as accepting as we think – and we can't ignore it, writes Angus Reid. *CBC News*, 04 Oct. 2016. Disponível em: <<http://www.cbc.ca/news/canada/angus-reid-poll-canadian-values-immigration-1.3789223>>. Acesso em: 05 fev. 2017.

REIS, Rossana Rocha. *Políticas de imigração na França e nos Estados Unidos (1980-1998)*. São Paulo: Aderaldo & Rotschild, 2007.

REIS, Rossana Rocha. Soberania, direitos humanos e migrações internacionais. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 19, n. 55, p. 149-164, jun. 2004. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v19n55/a09v1955.pdf>>. Acesso em: 05 fev. 2017.

REIS, Rossana Rocha; MENEZES, Thais Silva. Direitos humanos e refúgio: uma análise sobre o momento anterior à determinação do *status* de refugiado. *Revista de Sociologia e Política*, v. 22, n. 49, p. 61-83, mar. 2014. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782014000100004>. Acesso em: 05 fev. 2017.

REIS, Rossana Rocha; MOREIRA, Julia Bertino. Regime internacional para refugiados: mudanças e desafios. *Revista de Sociologia e Política*, v. 18, n. 37, p. 17-30, out. 2010. Disponível em: <<http://revistas.ufpr.br/rsp/article/view/31649>>. Acesso em: 05 fev. 2017.

ROGERS, Rosemarie. The Future of refugee flows and policies. *International Migration Review*, v. 26, n. 4, p. 1112-1143, 1992. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/2546877>>. Acesso em: 05 fev. 2017.

ROTSCHILD, Emma. What is security? In: BUZAN, Barry; HANSEN, Lene. *International security: widening security*. v. III. London: Sage Publications, 2007. p. 1-34.

RUST, Leandro Duarte. *A reforma papal (1050-1150): trajetórias e críticas de uma história*. Cuiabá: EdUFMT, 2013.

RWELAMIRA, M. R. Two decades of the 1969 OAU Convention governing the specific aspects of the refugee problem in Africa. *International Journal of Refugee Law*, v. 1, n. 4, p. 557-561, 1989. Disponível em: <<http://ijrl.oxfordjournals.org/content/1/4/557.full.pdf+html>>. Acesso em: 05 fev. 2017.

SALEHYAN, Idean. The Externalities of civil strife: refugees as a source of international conflict. *American Journal of Political Science*, v. 52, n. 4, p. 787-801, 2008. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/pdfplus/25193850.pdf>>. Acesso em: 05 fev. 2017.

SANTIAGO, Jaime Ruiz. Derechos humanos, derecho de refugiados: evolución y convergencias. In: NAMIHAS, Sandra (coord.). *Derecho internacional de los refugiados*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, 2001. p. 6-40.

SASSEN, Saskia. *Losing control? Sovereignty in an age of globalization*. New York: Columbia University Press, 1996.

SAYAD, Abdelmalek. *A imigração ou os paradoxos da alteridade*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1998.

SCHMALENBERG, Detlef. Polizei verheimeliche offenbar die Herkunft von Verdächtigen. *Berliner Zeitung*, 07 Jan. 2016. Disponível em: <<http://www.berliner-zeitung.de/politik/-polizei-silvester-uebergriffe-silvesteruebergriffe-sote-koeln-23444122>>. Acesso em: 05 fev. 2017.

SCHMOLL, Thomas. Polizei fühlt sich bei Migranten-Kriminalität gegängelt. *Die Welt*, 24 Jan. 2016. Disponível em: <<https://www.welt.de/politik/deutschland/article151409240/Polizei-fuehlt-sich-bei-Migranten-Kriminalitaet-gegaengelt.html>>. Acesso em: 05 fev. 2017.

SEDLMAIER, Hans. "Der Größte Fehler der vergangenen Jahrzehnte". *Focus*, 9 Nov. 2015. Disponível em: <http://www.focus.de/finanzen/news/arbeitsmarkt/wer-soll-das-bezahlen-der-groesste-fehler-der-vergangenen-jahrzehnte_id_5067494.html>. Acesso em: 05 fev. 2017.

SÉRIE de ataques a mulheres no réveillon choca a Alemanha. *Deutsche Welle*, 05 jan. 2016. Disponível em: <<http://www.dw.com/pt-br/s%3%A9rie-de-ataques-a-mulheres-no-r%3%A9veillon-choca-a-alemanha/a-18959143>>. Acesso em: 05 fev. 2017.

SHACKNOVE, Andrew E. From asylum to containment. *International Journal of Refugee Law*, v. 5, n. 4, p. 516-533, 1993. Disponível em: <<https://academic.oup.com/ijrl/article-abstract/5/4/516/1545828/From-Asylum-to-Containment?redirectedFrom=PDF>>. Acesso em: 05 fev. 2017.

SHACKNOVE, Andrew E. Who is a refugee? *Ethics*, v. 95, n. 2, p. 274-284, 1985. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/2380340>>. Acesso em: 05 fev. 2017.

SHELLITO, Kevin. The economic effect of refugee crisis on host countries and implications for the Lebanese case. *Joseph Wharton Research Scholars*, 2016. Disponível em: <http://repository.upenn.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1022&context=joseph_wharton_scholars>. Acesso em: 05 fev. 2017.

SKRAN, Claudena. *Refugees in inter-war Europe: the emergence of a regime*. Oxford: Clarendon Press, 1995.

SO NUTZT die NPD die HoGeSa- und Pegida- Proteste für rechtsextreme Mobilisierung. *Focus*, 27 Nov. 2014. Disponível em: <<http://www.focus.de/politik/deutschland/gegen-asyl->

gegen-zuwanderung-gegen-auslaender-so-nutzt-die-ncp-die-hogesa-und-pegida-proteste-fuer-rechtsextreme-mobilisierung_id_4304239.html>. Acesso em: 05 fev. 2017.

SOMERVILLE, Will; SUMPTION, Madeleine. *Immigration and the labour market: theory, evidence and policy*. Equality and Human Rights Commission, 2009. Disponível em: <<http://www.migrationpolicy.org/research/immigration-and-labour-market-theory-evidence-and-policy>>. Acesso em: 05 fev. 2017.

SORENSEN, Georg. Sovereignty: change and continuity in a fundamental institution. *Political Studies*, v. 47, n. 3, p. 590-604, 1999. Disponível em: <<http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/1467-9248.00218/pdf>>. Acesso em: 05 fev. 2017. 13 nov. 2014.

SOLTAU, Hannes. Mehr Flüchtlinge, mehr Kriminalität? *Die Zeit*, 21 März 2016. Disponível em: <<http://www.zeit.de/gesellschaft/zeitgeschehen/2016-03/fluechtlinge-kriminalitaet-auslaender-polizeiliche-kriminalstatistik>>. Acesso em: 05 fev. 2017.

STANLEY, Lauren. *Repatriation as a controversial concept: the case of somali refugees in Kenya*. Research Paper. July 2015. Disponível em: <https://www.ruor.uottawa.ca/bitstream/10393/32750/1/Stanley_Lauren_2015_researchpaper.pdf>. Acesso em: 05 fev. 2017.

STEINBOCK, Daniel J. Interpreting the Refugee Definition. *45 UCLA Law Review*, p. 733-816, 1998. Disponível em: <http://heinonline.org/HOL/Page?handle=hein.journals/uclalr45&div=24&g_sent=1&collecti on=journals>. Acesso em: 05 fev. 2017.

STEVENSON, Rob. *Refugees and economic contributions*. Background Paper. Hopes fulfilled or dreams shattered? From resettlement to settlement Conference. Sidney: Centre for Refugee Research, 2005. Disponível em: <https://www.crr.unsw.edu.au/media/CRRFile/Refugees_and_Economic_Contributions.pdf>. Acesso em: 05 fev. 2017.

STIMMUNG kippt – Mehrheit sieht Deutschland überfordert. *Die Welt*, 9 Okt. 2015. Disponível em: <<https://www.welt.de/politik/deutschland/article147405477/Stimmung-kippt-Mehrheit-sieht-Deutschland-ueberfordert.html>>. Acesso em: 05 fev. 2017.

STRAUBHAAR, Thomas. Das steckt wirklich hinter der Stimmungsmache gegen Zuwanderer. *Focus*, 13 Juli 2016. Disponível em: <http://www.focus.de/finanzen/experten/fluechtlingskrise-das-steckt-wirklich-hinter-der-stimmungsmache-gegen-zuwanderer_id_5721000.html>. Acesso em: 05 fev. 2017.

SUHRKE, Astri. Human security and the protection of refugees. In: NEWMAN, Edward; VAN SELM, Joanne (eds.). *Refugees and forced displacement: international security, human vulnerability, and the state*. Tokyo: United Nations University Press, 2003. p. 93-108.

SYKES, Selina. Migrant sex attacks: refugees as young as twelve arrested over assaults on women. *Express*, 15 Jan. 2016. Disponível em: <<http://www.express.co.uk/news/world/635022/Sexual-assaults-refugees-migrants-Belgium>>. Acesso em: 05 fev. 2017.

SYRIAN war: peace talks under threat amid rebel warning. *BBC*, 3 Jan. 2017. Disponível em: <<http://www.bbc.com/news/world-middle-east-38492939>>. Acesso em:

SYRER gelten nicht grundsätzlich als politisch verfolgt. *Die Zeit*, 23 Nov. 2016. Disponível em: <<http://www.zeit.de/gesellschaft/zeitgeschehen/2016-11/bamf-asyl-syrische-fluechtlinge-oberverwaltungsgericht-schleswig>>. Acesso em: 05 fev. 2017.

SYRIANS in Germany undergo tough fight to see families. *Daily Sabah*, 2 Dec. 2016. Disponível em: <<http://www.dailysabah.com/europe/2016/12/02/syrians-in-germany-undergo-tough-fight-to-see-families>>. Acesso em: 05 fev. 2017.

TAHHAN, Zena; COLLINS, Dylan. Syria talks set to begin in Astana as ceasefire holds. *Al Jazeera*, 22 Jan. 2017. Disponível em: <<http://www.aljazeera.com/indepth/features/2017/01/syria-talks-set-astana-ceasefire-holds-170122053710819.html>>. Acesso em:

TALLMEISTER, Julia. Is immigration a threat to security? *E-international relations students*. 24 August 2013. Disponível em: <<http://www.e-ir.info/2013/08/24/is-immigration-a-threat-to-security/>>. Acesso em: 05 fev. 2017.

TAUB, Amanda. A lesson from 'Brexit': on immigration, feelings trump facts. *The New York Times*, 26 June 2016. Disponível em: <https://www.nytimes.com/2016/06/27/world/europe/brexit-economy-immigration-britain-european-union-democracy.html?_r=1>. Acesso em: 05 fev. 2017.

TAYLOR, Paul. The United Nations in the 1990s: proactive cosmopolitanism and the issue of sovereignty. *Political Studies*, v. 47, n. 3, p. 538-565, 1999. Disponível em: <<http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/1467-9248.00216/pdf>>. Acesso em: 05 fev. 2017. 13 nov. 2014.

THE WORLD BANK. *Guidelines for assessing the impacts and costs of forced displacement*. Washington, 2012. Disponível em: <http://siteresources.worldbank.org/EXTSOCIALDEVELOPMENT/Resources/244362-1265299949041/6766328-1265299960363/SME338-Impac-Report_v8.pdf>. Acesso em: 05 fev. 2017.

THOUSANDS march in Cologne to protest xenophobia. *Deutsche Welle*, 12 Dec. 2014. Disponível em: <<http://www.dw.com/en/thousands-march-in-cologne-to-protest-xenophobia/a-18128462>>. Acesso em: 05 fev. 2017.

TRATADO sobre Derecho Penal Internacional. 23 de enero de 1889. Disponível em: <<http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/BDL/2002/0607>>. Acesso em: 05 fev. 2017.

TROELLER, Gary. Asylum trends in industrialized countries and their impact on protracted refugee situations. In: LOESCHER, Gil; MILNER, James; NEWMAN, Edward; TROELLER, Gary. *Protracted refugee situations: political, human rights and security implications*. Tokyo: United Nations University Press, 2008. p. 43-68.

TÜRK, Volker; GARLICK, Madeline. From burdens and responsibilities to opportunities: the comprehensive refugee response framework and a global compact on refugees. *International Journal of Refugee Law*, v. 28, n. 4, p. 656-678, 2016. Disponível em: <<https://academic.oup.com/ijrl/article/28/4/656/2743476/From-Burdens-and-Responsibilities-to-Opportunities>>. Acesso em: 05 fev. 2017.

UK is failing to take 'fair share' of Syrian refugees, says Oxfam. *The Guardian*, 29 Mar. 2016. Disponível em: <<https://www.theguardian.com/uk-news/2016/mar/29/uk-is-failing-to-take-fair-share-of-syrian-refugees-says-oxfam>>. Acesso em: 05 fev. 2017.

ULRICH, Angela. Bleibt Merkel beim "Wir schaffen das"? *Tagesschau*, 17 Feb. 2016. Disponível em: <<https://www.tagesschau.de/ausland/merkels-fluechtlingspolitik-101.html>>. Acesso em: 05 fev. 2017.

UMFRAGE zeigt: Merkel ist wieder so beliebt wie vor der Flüchtlingskrise. *Focus*, 31 März 2016. Disponível em: <http://www.focus.de/politik/videos/das-schlimmste-ueberstanden-umfrage-zeigt-merkel-ist-wieder-so-beliebt-wie-vor-der-fluechtlingskrise_id_5396746.html>. Acesso em: 05 fev. 2017.

UN NEWS CENTRE. *As Syrian death toll tops 5.000, UN human rights chief warns about key city*. 12 December 2011. Disponível em: <http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=40708#.WI9ta_IYNpw>. Acesso em: 05 fev. 2017.

UN NEWS CENTRE. *Nearly 93.000 people killed in 'vicious' Syrian conflict – UN human rights chief*. 13 June 2013. Disponível em: <<http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=45162#.WI9vfPIYNpw>>. Acesso em: 05 fev. 2017.

UN NEWS SERVICE. *Kenya assures head of UN refugee agency that rights obligations will be followed for Somali returns*. 13 June 2016. Disponível em: <<http://www.refworld.org/docid/575faaa240c.htm>>. Acesso em: 05 fev. 2017.

UN NEWS SERVICE. *UN hails decision by Austria and Germany to take in thousands of migrants and refugees at Hungary border*. 5 September 2015. Disponível em: <<http://www.refworld.org/docid/55ed42e440a.html>>. Acesso em: 05 fev. 2017.

UN RADIO. *Syria envoy claims 400.000 have died in Syria conflict*. 22 April 2016. Disponível em: <http://www.unmultimedia.org/radio/english/2016/04/syria-envoy-claims-400000-have-died-in-syria-conflict/#.WI9yg_IYNpw>. Acesso em: 05 fev. 2017.

UNIÃO EUROPEIA. *Directiva 2011/95/UE do Parlamento Europeu e do Conselho*, de 13 de dezembro de 2011. Que estabelece normas relativas às condições a preencher pelos nacionais de países terceiros ou por apátridas para poderem beneficiar de proteção internacional, a um estatuto uniforme para refugiados ou pessoas elegíveis para proteção subsidiária e ao conteúdo da proteção concedida (reformulação). Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32011L0095&from=PT>>. Acesso em: 05 fev. 2017.

UNIÃO EUROPEIA. *Directiva 2013/32/UE do Parlamento Europeu e do Conselho*, de 26 de junho de 2013. Relativa a procedimentos comuns de concessão e retirada do estatuto de proteção internacional (reformulação). 2013a. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013L0032&from=EN>>. Acesso em: 05 fev. 2017.

UNIÃO EUROPEIA. *Directiva 2013/33/UE do Parlamento Europeu e do Conselho*, de 26 de junho de 2013. Que estabelece as normas em matéria de acolhimento dos requerentes de proteção internacional (reformulação). 2013b. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013L0033&from=EN>>. Acesso em: 05 fev. 2017.

UNITED NATIONS. *3 Convention relating to the status of stateless persons*. 07 January 2017a. Disponível em: <https://treaties.un.org/pages/ViewDetailsII.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=V-3&chapter=5&Temp=mtdsg2&clang=_en>. Acesso em: 05 fev. 2017.

UNITED NATIONS. *4. Convention on the reduction of statelessness*. 07 January 2017b. Disponível em: <https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=V-4&chapter=5&clang=_en>. Acesso em: 05 fev. 2017.

UNITED NATIONS. *List of peacekeeping operations 1948-2013*. 2013. Disponível em: <<http://www.un.org/en/peacekeeping/documents/operationslist.pdf>>. Acesso em: 05 fev. 2017.

UN DESA. *International migration wallchart*. New York: United Nations, 2013. Disponível em: <<http://www.un.org/en/development/desa/population/publications/pdf/migration/migration-wallchart2013.pdf>>. Acesso em: 05 fev. 2017.

UN DESA. *World population prospects: the 2015 revision*. ESA/P/WP.241. New York, 2015. Disponível em: <https://esa.un.org/unpd/wpp/publications/files/key_findings_wpp_2015.pdf>. Acesso em: 05 fev. 2017.

UN COMMISSION ON HUMAN SECURITY. *Human security now*. New York, 2003. Disponível em: <http://www.un.org/humansecurity/sites/www.un.org.humansecurity/files/chs_final_report_-_english.pdf>. Acesso em: 05 fev. 2017.

UN GENERAL ASSEMBLY. *Draft resolution submitted by the president of the General Assembly: The United Nations Global Counter-Terrorism Strategy Review*. A/70/L.50. 1 July 2016. Disponível em: <http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/70/L.55>. Acesso em: 05 fev. 2017.

UN GENERAL ASSEMBLY. *Resolution 319 (IV)*. Refugees and stateless persons. 3 December 1949. Disponível em: <<https://documents-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/051/38/IMG/NR005138.pdf?OpenElement>>. Acesso em: 05 fev. 2017.

UN GENERAL ASSEMBLY. *Resolution adopted by the General Assembly on 20 December 2012.* A/RES/67/150. 6 March 2013. Disponível em: <http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/67/150>. Acesso em: 05 fev. 2017.

UNHCR. *107 Syrian refugees to depart Lebanon for temporary relocation in Germany.* 10 September 2013f. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/news/briefing/2013/9/522ef0469/107-syrian-refugees-depart-lebanon-temporary-relocation-germany.html>>. Acesso em: 05 fev. 2017.

UNHCR. *Advisory opinion on the extraterritorial application of non-refoulement obligations under the 1951 Convention relating to the status of refugees and its 1967 Protocol.* 26 January 2007. Disponível em: <<http://www.refworld.org/pdfid/45f17a1a4.pdf>>. Acesso em: 05 fev. 2017.

UNHCR. *Global trends: forced displacement in 2015.* 20 June 2016a. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/statistics/country/576408cd7/unhcr-global-trends-2015.html?query=global%20trends%202015>>. Acesso em: 05 fev. 2017. 23 jun. 2016.

UNHCR. *Governments pledge to take in around 100.000 Syrian refugees.* 9 December 2014b. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/news/press/2014/12/548736336/governments-pledge-around-100000-syrian-refugees.html>>. Acesso em: 05 fev. 2017.

UNHCR. *Guidelines on International Protection No.1: Gender-Related Persecution Within the Context of Article 1A(2) of the 1951 Convention and/or its 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees.* 7 May 2002a. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/publications/legal/3d58ddef4/guidelines-international-protection-1-gender-related-persecution-context.html>>. Acesso em: 05 fev. 2017.

UNHCR. *Guidelines on International Protection 2: "Membership of a Particular Social Group" Within the Context of Article 1A(2) of the 1951 Convention and/or its 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees.* 7 May 2002b. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/publications/legal/3d58de2da/guidelines-international-protection-2-membership-particular-social-group.html>>. Acesso em: 05 fev. 2017.

UNHCR. *Guidelines on International Protection 3: Cessation of Refugee Status under Article 1C(5) and (6) of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees (the "Ceased Circumstances" Clauses).* 10 February 2003b. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/publications/legal/3e637a202/guidelines-international-protection-3-cessation-refugee-status-under-article.html>>. Acesso em: 05 fev. 2017.

UNHCR. *Guidelines on International Protection 4: "Internal Flight or Relocation Alternative" Within the Context of Article 1A(2) of the 1951 Convention and/or 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees.* 23 July 2003c. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/publications/legal/3f28d5cd4/guidelines-international-protection-4-internal-flight-relocation-alternative.html>>. Acesso em: 05 fev. 2017.

UNHCR. *Guidelines on International Protection 5: Application of the Exclusion Clauses: Article 1F of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees.* 4 September 2003d.

Disponível em: <<http://www.unhcr.org/publications/legal/3f7d48514/guidelines-international-protection-5-application-exclusion-clauses-article.html>>. Acesso em: 05 fev. 2017.

UNHCR. *Guidelines on International Protection 6: Religion-Based Refugee Claims under Article 1A(2) of the 1951 Convention and/or the 1967 Protocol relating to the Status of Refugees.* 28 April 2004a. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/publications/legal/40d8427a4/guidelines-international-protection-6-religion-based-refugee-claims-under.html>>. Acesso em: 05 fev. 2017.

UNHCR. *Guidelines on International Protection 7: The Application of Article 1A(2) of the 1951 Convention and/or 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees to Victims of Trafficking and Persons At Risk of Being Trafficked.* 7 April 2006a. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/publications/legal/443b626b2/guidelines-international-protection-7-application-article-1a2-1951-convention.html>>. Acesso em: 05 fev. 2017.

UNHCR. *Guidelines on International Protection 8: Child Asylum Claims under Articles 1(A)2 and 1(F) of the 1951 Convention and/or 1967 Protocol relating to the Status of Refugees.* 22 December 2009a. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/publications/legal/50ae46309/guidelines-international-protection-8-child-asylum-claims-under-articles.html>>. Acesso em: 05 fev. 2017.

UNHCR. *Guidelines on International Protection 9: Claims to Refugee Status based on Sexual Orientation and/or Gender Identity within the context of Article 1A(2) of the 1951 Convention and/or its 1967 Protocol relating to the Status of Refugees.* 23 October 2012a. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/509136ca9.pdf>>. Acesso em: 05 fev. 2017.

UNHCR. *Guidelines on International Protection 10: Claims to Refugee Status related to Military Service within the context of Article 1A (2) of the 1951 Convention and/or the 1967 Protocol relating to the Status of Refugees.* 3 December 2013a. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/publications/legal/529efd2e9/guidelines-international-protection-10-claims-refugee-status-related-military.html>>. Acesso em: 05 fev. 2017.

UNHCR. *Guidelines on International Protection 11: Prima Facie Recognition of Refugee Status.* 24 June 2015c. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/publications/legal/558a62299/guidelines-international-protection-11-prima-facie-recognition-refugee.html>>. Acesso em: 05 fev. 2017.

UNHCR. *Guidelines on International Protection 12: Claims for refugee status related to situations of armed conflict and violence under Article 1A(2) of the 1951 Convention and/or 1967 Protocol relating to the Status of Refugees and the regional refugee definitions.* 2 December 2016b. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/publications/legal/58359afe7/unhcr-guidelines-international-protection-12-claims-refugee-status-related.html>>. Acesso em: 05 fev. 2017.

UNHCR. *Handbook for repatriation and reintegration activities.* May 2004b. Disponível em: <<http://www.refworld.org/docid/416bd1194.html>>. Acesso em: 05 fev. 2017.

UNHCR. *High-level international humanitarian pledging conference for Syria; remarks by António Guterres, United Nations High Commissioner for Refugees.* 30 January 2013. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/admin/hcspeeches/510a3be09/high-level->

international-humanitarian-pledging-conference-syria-remarks.html>. Acesso em: 05 fev. 2017.

UNHCR. *International protection considerations with regard to people fleeing the Syrian Arab Republic – Update IV*. HCR/PC/SYR/01. November 2015g. Disponível em: <<http://www.refworld.org/docid/5641ef894.html>>. Acesso em: 05 fev. 2017.

UNHCR. *Kenya: repatriation process to Somalia starting, must be voluntary*. 26 November 2013b. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/news/briefing/2013/11/52948a7d9/kenya-repatriation-process-somalia-starting-must-voluntary.html>>. Acesso em: 05 fev. 2017.

UNHCR. *Mediterranean Sea: 100 people reported dead yesterday, bringing year total to 5.000*. 23 December 2016e. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/news/briefing/2016/12/585ce804105/mediterranean-sea-100-people-reported-dead-yesterday-bringing-year-total.html>>. Acesso em: 05 fev. 2017.

UNHCR. *Over one million sea arrivals reach Europe in 2015*. 30 December 2015i. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/news/latest/2015/12/5683d0b56/million-sea-arrivals-reach-europe-2015.html>>. Acesso e:

UNHCR. *Policy framework and implementation strategy: UNHCR's role in support of the return and reintegration of displaced populations*. August 2008a. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/partners/guides/4c2203309/policy-framework-implementation-strategy-unhcrs-role-support-return-reintegration.html>>. Acesso em: 05 fev. 2017.

UNHCR. *Procedures standards for refugee status determination under UNHCR's mandate*. 20 November 2003a. Disponível em: <<http://www.refworld.org/docid/42d66dd84.html>>. Acesso em: 05 fev. 2017.

UNHCR. *Regional refugee and resilience plan 2017-2018 (3RP) in response to the Syria crisis*. 24 January 2017. Disponível em: <<http://www.3rpsyriacrisis.org/wp-content/uploads/2017/01/3RP-Regional-Strategic-Overview-2017-2018.pdf>>. Acesso em: 05 fev. 2017.

UNHCR. *Resettlement and other forms of legal admission for Syrian refugees*. 18 March 2016e. Disponível em: <<https://data.unhcr.org/syrianrefugees/download.php?id=10772>>. Acesso em: 05 fev. 2017.

UNHCR. *Rwanda: latest on involuntary return of Congolese*. 10 September 2002d. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/search?page=search&skip=225&docid=3d7dead71&query=congo>>. Acesso em: 05 fev. 2017.

UNHCR. *"Sharing responsibilities – refugees need protection"*; keynote address to the annual conference of the Swiss Humanitarian Aid, by António Guterres, United Nations High Commissioner for Refugees. 23 March 2012c. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/admin/hcspeeches/4f730c496/sharing-responsibilities-refugees-need-protection-keynote-address-annual.html>>. Acesso em: 05 fev. 2017.

UNHCR. *States parties to the 1951 Convention relating to the status of refugees and the 1967 Protocol*. 2015a. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/protection/basic/3b73b0d63/states-parties-1951-convention-its-1967-protocol.html>>. Acesso em: 05 fev. 2017.

UNHCR. *Statistical yearbook 2001*. Geneva, November 2002. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/statistics/unhcrstats/4a02e3406/unhcr-statistical-yearbook-2001.html>>. Acesso em: 05 fev. 2017.

UNHCR. *Statistical yearbook 2002*. Geneva, September 2004c. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/statistics/unhcrstats/4a07e87d6/unhcr-statistical-yearbook-2002.html>>. Acesso em: 05 fev. 2017.

UNHCR. *Statistical yearbook 2006*. Geneva, January 2008b. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/statistics/country/478cda572/unhcr-statistical-yearbook-2006.html>>. Acesso em: 05 fev. 2017.

UNHCR. *Statistical yearbook 2010*. Geneva, December 2011b. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/statistics/country/4ef9cc9c9/unhcr-statistical-yearbook-2010-10th-edition.html>>. Acesso em: 05 fev. 2017.

UNHCR. *Statistical yearbook 2011*. Geneva, April 2013d. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/statistics/country/516282cf5/unhcr-statistical-yearbook-2011-11th-edition.html>>. Acesso em: 05 fev. 2017.

UNHCR. *Statistical yearbook 2012*. Geneva, December 2013c. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/statistics/country/52a7213b9/unhcr-statistical-yearbook-2012-12th-edition.html>>. Acesso em: 05 fev. 2017.

UNHCR. *Statistical yearbook 2013*. Geneva, February 2015e. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/statistics/country/54cf9bd69/unhcr-statistical-yearbook-2013-13th-edition.html>>. Acesso em: 05 fev. 2017.

UNHCR. *Statistical yearbook 2014*. Geneva, December 2015f. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/statistics/country/566584fc9/unhcr-statistical-yearbook-2014-14th-edition.html>>. Acesso em: 05 fev. 2017.

UNHCR. *Statute of the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees*. 1950. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/protection/basic/3b66c39e1/statute-office-united-nations-high-commissioner-refugees.html>>. Acesso em: 05 fev. 2017.

UNHCR. *Syria conflict at five years*. 15 March 2016d. Disponível em: <<http://www.refworld.org/docid/56e7c5ab4.html>>. Acesso em: 05 fev. 2017.

UNHCR. *The problem of manifestly unfounded or abuse applications for refugee status or asylum no. 30 (XXXIV)*. 20 October 1983. Disponível em: <<http://www.refworld.org/docid/3ae68c6118.html>>. Acesso em: 05 fev. 2017.

UNHCR. *The state of the world's refugees 2006: human displacement in the new millennium*. 20 April 2006b. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/publications/sowr/4a4dc1a89/state-worlds-refugees-2006-human-displacement-new-millennium.html>>. Acesso em: 05 fev. 2017.

UNHCR. *UNHCR chief addresses UN Security Council on deepening crisis in Syria*. 30 August 2012b. Disponível em: <<http://www.refworld.org/docid/504dbd2c2.html>>. Acesso em: 05 fev. 2017.

UNHCR. *UNHCR legal position: despite court ruling on Sri Lankans detained at sea, Australia bound by international obligations*. 4 February 2015b. Disponível em: <<http://www.refworld.org/docid/54d1e5014.html>>. Acesso em: 05 fev. 2017.

UNHCR. *UNHCR refugee resettlement: trends 2015*. June 2015d. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/559ce97f9>>. Acesso em: 05 fev. 2017.

UNHCR. *UNHCR reiterates concern about involuntary returns to Iraq amid violence*. 11 December 2009b. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/news/briefing/2009/12/4b222efe9/unhcr-reiterates-concern-involuntary-returns-iraq-amid-violence.html>>. Acesso em: 05 fev. 2017.

UNHCR. *UNHCR resettlement handbook*. July 2011a. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/46f7c0ee2.html>>. Acesso em: 05 fev. 2017.

UNHCR. *UNHCR welcomes Germany's decision to extend Humanitarian Admission Programme to an additional 10.000 Syrian refugees*. 13 June 2014a. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/news/press/2014/6/539afe256/unhcr-welcomes-germanys-decision-extend-humanitarian-admission-programme.html>>. Acesso em: 05 fev. 2017.

UNHCR. *UNHCR's position on manifestly unfounded applications for asylum*. 1 December 1992. 3 European Series 2. Disponível em: <<http://www.refworld.org/docid/3ae6b31d83.html>>. Acesso em: 05 fev. 2017.

UNHCR. *UNHCR's operation in Afghanistan sectoral update: voluntary repatriation*. 1 June 2006c. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/subsites/afghancrisis/449aa7c92/unhcrs-operation-afghanistan-sectoral-update-voluntary-repatriation.html?query=>>>. Acesso em: 05 fev. 2017.

UNHCR. *UNHCR's use of unearmarked funding in 2015*. July 2016c. Disponível em: <<http://reporting.unhcr.org/sites/default/files/UNHCR-use-of-unearmarked-funding-in-2015-A5-June2016%20FINAL.pdf>>. Acesso em: 05 fev. 2017.

UNHCR. *United Nations Secretary General's visit to Islahiye Refugee Camp*. 7 December. 2012d. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/turkey/home.php?lang=en&content=399>>. Acesso em: 05 fev. 2017.

UNHCR. *Voluntary repatriation*. EC/GC/02/5. 25 April 2002c. Disponível em: <<http://www.refworld.org/docid/3d62695d4.html>>. Acesso em: 05 fev. 2017.

UNHCR. *Voluntary repatriation*. EC/SCP/41. 1 August 1985. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/excom/scip/3ae68cca4/voluntary-repatriation.html>>. Acesso em: 05 fev. 2017.

UNHCR. *Worsening conditions inside Syria and the region fuel despair, driving thousands towards Europe*. 8 September 2015j. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/news/latest/2015/9/55eed5d66/worsening-conditions-inside-syria-region-fuel-despair-driving-thousands.html>>. Acesso em: 05 fev. 2017.

UN HUMAN RIGHTS COUNCIL. *Report of the Independent International Commission of Inquiry on the Syrian Arab Republic*. A/HRC/31/68. 11 February 2016b. Disponível em: <<http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/CoISyria/A-HRC-31-68.pdf>>. Acesso em: 05 fev. 2017.

UN HUMAN RIGHTS COUNCIL. *Report of the Independent International Commission of Inquiry on the Syrian Arab Republic*. A/HRC/33/55. 11 August 2016c. Disponível em: <<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G16/178/60/PDF/G1617860.pdf?OpenElement>>. Acesso em:

UN HUMAN RIGHTS COUNCIL. *Situation of human rights in the Syrian Arab Republic*. S-17/1. 22 August 2011. Disponível em: <http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/CoISyria/ResS17_1.pdf>. Acesso em: 05 fev. 2017.

UN HUMAN RIGHTS COUNCIL. *Statement by Mr. Paulo Sérgio Pinheiro – Chair of the Independent International Commission of Inquiry*. 15 March 2016a. Disponível em: <http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/CoISyria/COI_Syria_Oral_Update_15March2016.pdf>. Acesso em: 05 fev. 2017.

UNITED KINGDOM: HOME OFFICE. *Country of origin information report – Syrian Arab Republic*. 11 September 2013. Disponível em: <<http://www.refworld.org/docid/523978404.html>>. Acesso em: 05 fev. 2017.

UNITED NATIONS. *Convention against torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment*. 10 December 1984. Disponível em: <<http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/CAT.aspx>>. Acesso em: 05 fev. 2017.

UNRWA. *2016 Syria regional crisis emergency appeal*. 2016. Disponível em: <https://www.unrwa.org/sites/default/files/2016_syria_emergency_appeal.pdf>. Acesso em: 05 fev. 2017.

UN SECURITY COUNCIL. *Implementation of Security Council resolutions 2139 (2014), 2165 (2014), 2191 (2014), 2258 (2015) and 2332 (2016)*. S/2017/58. 20 January 2017. Disponível em: <http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/s_2017_58.pdf>. Acesso em:

UN SECURITY COUNCIL. *Resolution 2118 (2013)*. S/RES/2118. 27 September 2013. Disponível em: <http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/s_res_2118.pdf>. Acesso em:

UN SECURITY COUNCIL. *Resolution 2254 (2015)*. S/RES/2254 (2015). 18 December 2015. Disponível em: <http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/s_res_2254.pdf>. Acesso em:

UN SECURITY COUNCIL. *Statement by the President of the Security Council*. S/PRST/2015/10. 24 April 2015. Disponível em: <http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/s_prst_2015_10.pdf>. Acesso em:

UN-SUBCOMMISSION ON THE PROMOTION AND PROTECTION OF HUMAN RIGHTS. *The human rights dimensions of population transfer, including the implantation of settlers: preliminary report*. 6 July 1993. E/CN.4/Sub.2/1993/17. Disponível em: <<http://www.refworld.org/docid/3b00f4194.html>>. Acesso em: 05 fev. 2017.

VAN SELM, Joanne. Refugee protection in Europe and the U.S. after 9/11. In: STEINER, Niklaus; GIBNEY, Mark; LOESCHER, Gil (eds). *Problems of protection: the UNHCR, refugees and human rights*. New York: Routledge, 2003a. p. 237-261.

VAN SELM, Joanne. Refugee protection policies and security issues. In: NEWMAN, Edward; VAN SELM, Joanne (eds.). *Refugees and forced displacement: international security, human vulnerability, and the state*. Tokyo, New York, Paris: United Nations University Press, 2003b. p. 66-92.

VAN SELM, Joanne. Refugee resettlement. In: FIDDIAN-QASMIYEH, Elena; LOESCHER, Gil; LONG, Katy; SIGONA, Nando (ed.). *The Oxford handbook of refugee and forced migration studies*. New York: Oxford University Press, 2014. p. 512-524.

VINCENT, R. J. *Human Rights and International Relations*. Cambridge: Cambridge University Press, 1995.

VINCENT, R. J. *Nonintervention and international order*. Princeton: Princeton University Press, 1974.

VIOLA, Eduardo; FRANCHINI, Matías. Os limiares planetários, a Rio+20 e o papel do Brasil. *Cad. EBAP.EBR*, Rio de Janeiro, v. 10, n. 3, p. 470-491, set. 2012. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/cebape/v10n3/02.pdf>>. Acesso em: 05 fev. 2017. 13 nov. 2014.

VIOLA, Eduardo; FRANCHINI, Matías; RIBEIRO, Thais Lemos. *Sistema internacional de hegemonia conservadora: governança global e democracia na era da crise climática*. São Paulo: Annablume, 2013.

VÖLLER Flüchtlingsstatus für Syrer "jetzt erst recht". *Die Welt*, 07 Okt. 2016. Disponível em: <<https://www.welt.de/politik/deutschland/article158616250/Voller-Fluechtlingsstatus-fuer-Syrer-jetzt-erst-recht.html>>. Acesso em: 05 fev. 2017.

WÆVER, Ole. Securitization and desecuritization. In: BUZAN, Barry; HANSEN, Lene. *International security: widening security*. v. III. London: Sage Publications, 2007. p. 66-98.

WÆVER, Ole; BUZAN, Barry; KELSTRUP, Morten; LEMAITRE, Pierre. *Identity, migration and the new security agenda in Europe*. London: Pinter, 1993.

WALDSWORTH, Jonathan; DHINGRA, Swati; OTTAVIANO, Gianmarco; VAN REENEN, John. *Brexit and the impact of immigration on the UK*. Paper no. CEPBREXIT05. May 2016. Disponível em: <<http://cep.lse.ac.uk/pubs/download/brexit05.pdf>>. Acesso em: 05 fev. 2017.

WALKER, Marcus; TROIANOVSKI, Anton. Behind Angela Merkel's open door policy. *The Wall Street Journal*, 9 Dec. 2015. Disponível em: <<https://www.wsj.com/articles/behind-angela-merkels-open-door-for-migrants-1449712113>>. Acesso em: 05 fev. 2017.

WALKER, Neil. Late sovereignty in European Union. In: WALKER, Neil (ed.). *Sovereignty in transition*. Portland: Hart Publishing, 2006a. p. 3-32.

WALKER, Neil. Preface. In: WALKER, Neil (ed.). *Sovereignty in transition*. Portland: Hart Publishing, 2006b. p. v-ix.

WALTZ, Stephen. *Theory of international politics*. Nova York: McGraw-Hill, 1979.

WATSON, Adam. *A evolução da sociedade internacional: uma análise histórica comparativa*. Brasília: Editora UnB, 2004.

WATSON, Scott. *The securitization of humanitarian migration: digging moats and sinking boats*. London, New York: Routledge, 2009.

WAS DIE WIRTSCHAFT von den Flüchtlingen hat. *Der Tagesspiegel*, 14 Sept. 2015. Disponível em: <<http://www.tagesspiegel.de/wirtschaft/konsequenzen-der-zuwanderung-was-die-wirtschaft-von-den-fluechtlingen-hat/12316716.html>>. Acesso em: 05 fev. 2017.

WEILAND, Severin; GATHMANN, Florian. "Menschen in Osten können mit Political Correctness nichts anfangen". *Der Spiegel*, 29 Sept. 2015. Disponível em: <<http://www.spiegel.de/politik/deutschland/fluechtlingskrise-zustimmung-fuer-angela-merkel-sinkt-ost-cdu-besorgt-a-1055096.html>>. Acesso em: 05 fev. 2017.

WEINER, Myron. Ethics, national sovereignty and control of immigration. *International Migration Review*, v. 30, n. 1, p. 171-197, 1996. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/2547466>>. Acesso em: 05 fev. 2017.

WEINER, Myron. Security, stability and international migration. *International Security*. v. 17, n. 3, p. 91-126, 1992-1993. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/pdfplus/2539131.pdf?acceptTC=true>>. Acesso em: 05 fev. 2017.

WELCH, Michael; SCHUSTER, Liza. Detention of asylum seekers in the US, UK, France, Germany and Italy: a critical view of the globalizing culture of control. *Criminal Justice*, v. 5, n. 4, p. 331-355, 2005. Disponível em: <<http://idcoalition.org/wp-content/uploads/2008/12/article-on-uk-us-germany-and-italy-detention.pdf>>. Acesso em: 05 fev. 2017.

WENDT, Alexander. Anarchy is what states make of it: the social construction of power politics. *International Organization*, v. 46, n. 2, p. 391-425, Spring 1992. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/2706858>>. Acesso em: 05 fev. 2017.

WHITAKER, Beth Elise. Funding the international refugee regime: implications for protection. *Global Governance*, v. 14, p. 214-258, 2008. Disponível em: <<http://journals.riener.com/doi/abs/10.5555/ggov.2008.14.2.241?code=lrpi-site>>. Acesso em: 05 fev. 2017.

WHITAKER, Beth Elise. Refugees in Western Tanzania: the distribution of burdens and benefits among local hosts. *Journal of refugee studies*, v. 15, n. 4, 2002, p. 339-358. Disponível em: <<https://academic.oup.com/jrs/article-abstract/15/4/339/1515741/Refugees-in-Western-Tanzania-The-Distribution-of>>. Acesso em: 05 fev. 2017.

WHY IS EU struggling with migrants and asylum? *BBC*, 3 Mar. 2016. Disponível em: <<http://www.bbc.com/news/world-europe-24583286>>. Acesso em: 05 fev. 2017.

WIGMORE, Tim. How Brexit will affect the refugee crisis. *New Statesman*, 16 June. 2016. Disponível em: <<http://www.newstatesman.com/politics/uk/2016/06/how-will-brexit-affect-refugee-crisis>>. Acesso em: 05 fev. 2017.

WO EUROPA schon die nächsten Exits drohen. *Die Welt*, 21 Juni 2016. Disponível em: <<http://www.welt.de/politik/ausland/article156400329/Wo-Europa-schon-die-naechsten-Exits-drohen.html>>. Acesso em: 05 fev. 2017.

WOLFF, Robert Paul. The Conflict Between Authority and Autonomy. In: RAZ, Joseph (ed). *Authority*. Oxford: Basil Blackwell, 1990.

WOODS, Ngaire. Order, globalization, and inequality in world politics. In: HURRELL, Andrew; WOODS, Ngaire (ed.). *Inequality, globalization, and world politics*. Oxford: Oxford University Press, 1999. p. 8-35.

ZAPATA-BARRERO, Ricard. Borders in motion: concept and policy nexus. *Refugee survey quarterly*, v. 32, n. 1, p. 1-23, 2013. Disponível em: <<http://rsq.oxfordjournals.org/content/early/2013/01/25/rsq.hds021>>. Acesso em: 05 fev. 2017.

ZAYAS, Alfred M. de. International law and mass population transfers. *Harvard International Law Journal*, v. 16, p. 207-258, 1975. Disponível em: <http://heinonline.org/HOL/Page?handle=hein.journals/hilj16&div=18&g_sent=1&collection=journals>. Acesso em: 05 fev. 2017.

ZETTER, Roger. Labelling refugees: forming and transforming a bureaucratic identity. *Journal of Refugee Studies*, v. 4, n. 1, p. 39-62, 1991. Disponível em: <<https://academic.oup.com/jrs/article-abstract/4/1/39/1549129/Labelling-Refugees-Forming-and-Transforming-a?rss=1&ssource=mfc>>. Acesso em: 05 fev. 2017.

ZETTER, Roger. More labels, fewer refugees: remaking the refugee label in an era of globalization. *Journal of Refugees Studies*. v. 20, n. 2, p. 172-192, 2007. Disponível em: <<http://jrs.oxfordjournals.org/content/20/2/172.full.pdf+html?sid=9f2aad2b-d961-442f-a395-57bbf5b1160f>>. Acesso em: 05 fev. 2017.

ZILIO, Michelle. Liberal's revised goal met as 25.000th Syrian refugee arrives in Canada. *The Globe and Mail*, 28 Feb. 2016. Disponível em: <<http://www.theglobeandmail.com/news/national/liberals-revised-goal-met-as-25000th-syrian-refugee-arrives-in-canada/article28944527/>>. Acesso em: 05 fev. 2017.

ZOLBERG, Aristide. The formation of new states as a refugee-generating process. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, v. 467, p. 24-38, May 1983. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/1044926>>. Acesso em: 05 fev. 2017.

ZOLBERG, Aristide; SUHRKE, Astri; AGUAYO, Sergio. *Escape from violence: conflict and the refugee crisis in the developing world*. Oxford: Oxford University Press, 1989.