

UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA
“JÚLIO DE MESQUITA FILHO”
FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS

Gabriela Garcia Angelico

**O BRASIL E O REGIME INTERNACIONAL PARA REFUGIADOS: UMA
ANÁLISE A PARTIR DA TEORIA CRÍTICA DE JÜRGEN HABERMAS DO PERÍODO
ENTRE 1997 A 2018**

MARÍLIA
2019

UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA
“JÚLIO DE MESQUITA FILHO”
FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS

Gabriela Garcia Angelico

**O BRASIL E O REGIME INTERNACIONAL PARA REFUGIADOS: UMA
ANÁLISE A PARTIR DA TEORIA CRÍTICA DE JÜRGEN HABERMAS DO PERÍODO
ENTRE 1997 A 2018**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais - Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”- UNESP, campus Marília, para obtenção de título de Doutora em Ciências Sociais.

Área de concentração: Ciências Sociais.

Linha de pesquisa: Pensamento social, educação e política públicas.

Orientador: Dr. José Geraldo Alberto Bertoncini Poker.

MARÍLIA
2019

GABRIELA GARCIA ANGELICO

**O BRASIL E O REGIME INTERNACIONAL PARA REFUGIADOS: UMA
ANÁLISE A PARTIR DA TEORIA CRÍTICA DE JÜRGEN HABERMAS DO PERÍODO
ENTRE 1997 A 2018**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, da Faculdade de Filosofia e Ciências, da Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” – UNESP, campus Marília, para obtenção de título de Doutora em Ciências Sociais.

Área de concentração: Ciências Sociais.

Linha de pesquisa: Pensamento social, educação e política públicas.

BANCA EXAMINADORA

Dr. José Geraldo Alberto Bertoni Pôrto
Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho - UNESP

Dr. Ricardo Antônio Silva Seitenfus
Universidade Federal de Santa Maria - UFSM

Dr. Aluisio Almeida Schumacher
Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho - UNESP

Dra. Beatriz Sabia Goldberg
Universidade do Sagrado Coração – USC
Faculdade de Ensino Superior do Interior Paulista - FAIP

Dr. Gabriel Cunha Salum
Faculdade de Direito da Alta Paulista - FADAP/FAP
Faculdade Católica Paulista - FACAP

Marília, 24 de abril de 2019.

Angelico, Gabriela Garcia

A582b O Brasil e o regime internacional para refugiados : uma análise a partir da teoria crítica de Jürgen Habermas do período entre 1997 a 2018. / Gabriela Garcia Angelico. -- Marília, 2019
245 f.

Tese (doutorado) - Universidade Estadual Paulista (Unesp),
Faculdade de Filosofia e Ciências, Marília
Orientador: José Geraldo Alberto Bertoncini Poker

1. Refugiados. 2. Sociologia política. 3. Direitos humanos e
globalização. 4. Relações Internacionais. I. Título.

Sistema de geração automática de fichas catalográficas da Unesp. Biblioteca da Faculdade de
Filosofia e Ciências, Marília. Dados fornecidos pelo autor(a).

Essa ficha não pode ser modificada.

Dedico este trabalho ao papai [*in memoriam*], que nunca economizou esforços ou sorrisos para me fazer prosseguir. Sinto a sua falta todos os dias.

AGRADECIMENTOS

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001. Agradeço à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) pela concessão da bolsa de estudos, tornando possível a produção desta tese.

Agradeço a todas as pessoas que direta ou indiretamente colaboraram ao longo de minha trajetória. Não haveria espaço suficiente nessa página para agradecer nominalmente a cada um de vocês.

Aos professores e funcionários da Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”. Agradecimentos especiais ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais de Marília, pelo suporte institucional e acadêmico.

Ao professor e orientador José Geraldo A. B. Poker. Professor, agradeço pelo incentivo, pela paciência, conselhos e orientações para esta pesquisa. Admiro o senhor como profissional e pesquisador, mas ainda mais como ser humano, por dedicar-se aos alunos e alunas com tanta dignidade e respeito.

Aos alunos e alunas do Programa de Educação Tutorial em Relações Internacionais (PET RI) da UNESP: pelos momentos de aprendizado, trocas e amizade.

Aos professores que gentilmente aceitaram o convite para participar da banca e contribuir com o trabalho: Dr. Ricardo Antônio Silva Seitenfus, Dr. Aluisio Almeida Schumacher, Dra. Beatriz Sabia Goldberg e Dr. Gabriel Cunha Salum.

A minha mãe, Shirley, que me ensina a cada dia sobre o amor incondicional. Não conseguiria chegar até aqui sem os seus conselhos, os seus abraços e puxões de orelha, a sua fé e perseverança. Mãe, obrigada por acreditar em mim sempre e me incentivar a superar as dificuldades e desafios. Este trabalho é nosso.

Ao meu irmão, Diego, a minha maior inspiração e exemplo de dedicação aos estudos e à pesquisa acadêmica. Nos momentos em que pensei em desistir, olhei para você e consegui avançar. Obrigada, Di, por me fazer dar gargalhadas nos momentos mais improváveis: com você por perto sempre volto a ser criança.

Ao meu namorado, Webert, por embarcar comigo neste sonho, por sentar-se ao meu lado e me apoiar enquanto estudo, por me trazer chocolate e amor nos dias difíceis. Obrigada pelo seu carinho e compreensão durante esta fase.

Aos familiares e amigos que de longe ou de perto me deram motivos para sorrir, para viver, para acreditar, para sonhar.

Finalmente, mas acima de tudo e de todos, agradeço a Deus. Apesar do ceticismo que cerca a humanidade nos tempos atuais, tenho convicção de que este trabalho só foi possível pelo cuidado e força que encontrei (e encontro) em Deus, meu refúgio secreto. *Nisi Dominus, frustra.*

Os refugiados simbolizam, personificam nossos medos.
Ontem, eram pessoas poderosas em seus países.
Felizes. Como nós somos aqui, hoje.
Mas, veja o que aconteceu hoje.
Eles perderam suas casas, perderam seus trabalhos.
O choque está apenas começando.
(Zygmunt Bauman, na animação *On the Fear of Refugees*).

RESUMO

A problemática dos deslocamentos de fluxos de refugiados pode ser considerada como um dos principais fenômenos da atualidade, uma vez que, simultaneamente, demanda a ação dos atores internacionais e desafia a capacidade dos países em elaborar e executar políticas públicas inclusivas, que proporcionem o acolhimento digno das populações deslocadas. Ademais, o deslocamento dos migrantes e refugiados é um fenômeno complexo por questionar o conceito de cidadania e participação política conforme compreendido pela Ciência Política, Sociologia e Relações Internacionais. Esta pesquisa se insere no estudo das movimentações de refugiados no mundo contemporâneo e das respostas dos Estados nacionais à essa dinâmica sociopolítica. A ênfase desta investigação recai no exame da legislação e das políticas elaboradas, visando à integração social dos refugiados que se deslocaram para o Brasil e aqui vivem, no período histórico situado entre 1997 e 2018. Partindo da hipótese de que esses indivíduos não possuem participação ativa no Regime Internacional para os Refugiados, o objetivo principal é analisar a legislação e a política do Brasil para tal população, elaboradas como desdobramento da instauração do Regime Internacional para sua proteção. A tese defendida é de que a condição de heteronomia imposta aos refugiados desde o Regime Internacional se reflete tanto nos tratados e diretrizes internacionais sobre o tema, assim como nas legislações e políticas públicas nacionais do Brasil concernentes a essa questão. Assim, a partir do exame dos diversos aspectos do regime internacional e das leis e políticas brasileiras referentes aos refugiados, buscou-se conceber um modelo deliberativo (e alternativo ao existente) de participação política, democracia e cidadania, que proporcione a inclusão e a emancipação desses indivíduos, com base no paradigma e na linguagem dos Direitos Humanos. Nessa lógica, nossa pesquisa tem como referencial teórico e metodológico a teoria crítica proposta por Jürgen Habermas. O estudo de caso das políticas públicas para refugiados da prefeitura de São Paulo irá complementar a discussão teórica e conceitual sobre esse modelo alternativo de democracia deliberativa, cidadania e participação política. O desenvolvimento da pesquisa busca alcançar maior entendimento crítico a respeito dos limites e das potencialidades imanentes de emancipação dos refugiados que vivem no Brasil, no que se refere ao quadro de diretrizes, normas e políticas existentes para essa população.

Palavras-chaves: Refugiados. Regime Internacional. Políticas Públicas. Brasil. Emancipação. Habermas.

ABSTRACT

The problem of displacement of refugees can be considered as one of the main phenomena of the present time, since it, simultaneously, demands the action of the international actors while challenging the capacity of the countries to elaborate and execute inclusive public policies, that provide the adequate and dignified reception. In addition, the displacement of migrants and refugees is a complex phenomenon because they question the concept of citizenship and political participation as understood by Political Science, Sociology and International Relations. This research is inserted in the study of refugee movements in the contemporary world and of the responses of the national states to this sociopolitical dynamics. The emphasis of this investigation is on the examination of the legislation and the policies elaborated for the social integration of refugees who have moved to Brazil and have been living here, in the historical period between 1997 and 2018. Assuming that the refugees do not have an active participation in the International Refugee Regime, the main objective is to analyze the Brazilian legislation and policy for them, developed as a result of the establishment of the International Regime for the protection of this population. The thesis defended is that the condition of heteronomy imposed on refugees by the International Regime is reflected both in the international treaties and guidelines on the subject, as well as in the national legislations and public policies of Brazil regarding this issue. Thus, based on the examination of the various aspects of the international regime and of the laws and policies of Brazil concerning refugees, a deliberative (and alternative to the existing) model of political participation, democracy and citizenship was designed to provide for the inclusion and emancipation of refugees, based on the paradigm and language of Human Rights. In this logic, our research has as theoretical and methodological reference the critical theory proposed by Jürgen Habermas. The case study of the public policies for refugees of the city of São Paulo will complement the theoretical and conceptual discussion about this alternative model of deliberative democracy, citizenship and political participation. The development of the research seeks to achieve a greater critical understanding regarding both the limits and the immanent potential of emancipation of the refugees living in Brazil, regarding the framework of guidelines, norms and policies existing for this population.

Keywords: Refugees. International Regime. Public policy. Brazil. Emancipation. Habermas.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	11
1. APORTES E SUBSÍDIOS CRÍTICOS DE JÜRGEN HABERMAS PARA A NOSSA ANÁLISE	20
1.1. SITUANDO O OBJETO DE ESTUDO	20
1.2. A TEORIA CRÍTICA E A METODOLOGIA DA RECONSTRUÇÃO RACIONAL HABERMASIANA	24
1.3. O PROBLEMA DA EMANCIPAÇÃO SOB A ÓTICA DOS REFUGIADOS	45
2. O REGIME INTERNACIONAL PARA REFUGIADOS E OS DIREITOS HUMANOS NA POLÍTICA EXTERNA DO BRASIL	53
2.1. REGIMES INTERNACIONAIS	53
2.1.1. Conceituação, debates teóricos e a abordagem construtivista.....	53
2.1.2. Desenvolvimento do Regime Internacional para a Proteção dos Refugiados e a legislação internacional sobre o tema	69
2.2. POLÍTICA EXTERNA DO BRASIL	90
2.2.1. A inserção internacional do Brasil	90
2.2.2. Direitos Humanos na Política Externa Brasileira	101
3. A POLÍTICA EXTERNA DO BRASIL RELATIVA AO REFÚGIO E SUA COMPLIANCE COM O REGIME INTERNACIONAL PARA REFUGIADOS	106
3.1 ASPECTOS DA ELABORAÇÃO DA POLÍTICA BRASILEIRA PARA REFUGIADOS	106
3.1.1. Governo FHC: inserção internacional e política para refugiados	111
3.1.2. Governo Lula: inserção internacional e política para refugiados	121
3.1.3. Governo Rousseff: inserção internacional e política para refugiados	129
3.1.4. Governo Temer: inserção internacional e política para refugiados.....	132
3.1.5. Análise de discursos e documentos do MRE referentes ao tema.....	134
3.2. COMPLIANCE NO REGIME INTERNACIONAL PARA A PROTEÇÃO DOS REFUGIADOS	136
3.2.1. Variáveis explicativas e a perspectiva transnacional de <i>compliance</i>	136
3.2.2. <i>Compliance</i> do Brasil com o Regime Internacional para Refugiados	148
3.3. O REGIME INTERNACIONAL PARA REFUGIADOS: ENTRE AVANÇOS E DESAFIOS	154
4. O BRASIL E A PROTEÇÃO NACIONAL AOS REFUGIADOS: UMA ANÁLISE DA LEGISLAÇÃO BRASILEIRA SOBRE O TEMA	158
4.1. HISTÓRICO DO REFÚGIO NO BRASIL	158
4.2. A LEGISLAÇÃO BRASILEIRA SOBRE REFUGIADOS	162

5. AS POLÍTICAS PÚBLICAS BRASILEIRAS PARA REFUGIADOS SOB A PERSPECTIVA HABERMASIANA COM ENFOQUE NAS POLÍTICAS MUNICIPAIS DE SÃO PAULO.....	187
5.1. AS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA REFUGIADOS DO BRASIL	187
5.2. AS POLÍTICAS PÚBLICAS DELIBERATIVAS DO MUNICÍPIO DE SP.....	202
5.3. AS POLÍTICAS DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO PARA REFUGIADOS E IMIGRANTES ANALISADAS SOB O REFERENCIAL HABERMASIANO: UM NOVO PARADIGMA PARA O BRASIL?	210
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	216
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	226

INTRODUÇÃO

Os eventos de 11 de setembro de 2001 foram um momento de ruptura na política mundial, no qual os Estados Unidos redefiniram a sua relação com a ordem global, e essa redefinição influenciou os demais países da comunidade internacional. Conforme ponderou o embaixador do Brasil nos Estados Unidos à época, Rubens Barbosa, o 11 de setembro acarretou a transformação da agenda mundial, de forma que se pode constatar mudanças na “*world politics as usual*”, isto é, a política mundial passou por readequações, já que a “direção dos ventos” do cenário internacional havia mudado significativamente “nesses novos tempos”. (BARBOSA, 2002, p.80-82).

Uma transformação que se tornou mais evidente após os atentados foi a crescente dificuldade para a consolidação de um ambiente internacional de multilateralismo, de respeito aos princípios do Direito Internacional e de comprometimento com a proteção dos Direitos Humanos.

De acordo com Bógus e Fabiano (2015), a guerra ao terror empreendida pelos Estados Unidos a partir do ano de 2001 favoreceu a disseminação de uma interpretação que compreende os indivíduos oriundos de outros países como ameaças aos países que recebem essa população. Essa interpretação foi bastante influente notadamente nos países da Europa, que passaram então a adotar políticas migratórias mais austeras.

No que diz respeito às migrações internacionais e aos deslocamentos de pessoas, essa mudança de postura verificou-se por meio da multiplicação dos encarceramentos arbitrários de estrangeiros e imigrantes considerados suspeitos, sem a exigência de provas para tanto, das deportações sigilosas de suspeitos de conexão com o terrorismo, dos julgamentos de estrangeiros acusados de terrorismo por comissões militares e sem instrumentos de defesa. (ALVES, 2005; BARBOSA, 2002; SILVA, 2013).

A eleição de Donald Trump para a presidência dos Estados Unidos em 2016 veio potencializar esses efeitos do pós-11 de setembro. Já em sua campanha eleitoral, Trump anunciava medidas radicais e discriminatórias em relação aos estrangeiros, imigrantes e refugiados, e, ainda assim, o candidato recebeu amplo apoio de diversos setores da sociedade norte-americana.

Diversos outros países seguiram essa tendência anunciada pela eleição de Trump, com a ascensão de parlamentares e partidos com discurso ofensivo a respeito dos imigrantes, estrangeiros e refugiados.

No ano de 2017, diversas eleições importantes ao redor do mundo confirmaram o crescimento de partidos anti-imigração no panorama político mundial, em países como França, Alemanha, Áustria e Holanda.

Na Holanda, o Partido da Liberdade (PVV), do conservador Geert Wilders, denominado por muitos como o “Trump holandês” se tornou em 2017 a segunda força do Parlamento holandês.

No mesmo ano, na França, Marine Le Pen, presidente da Frente Nacional e representante da extrema direita, logrou chegar ao segundo turno das eleições presidenciais com um discurso discriminatório relativo a estrangeiros e migrantes.

O partido Alternativa para Alemanha (AfD), partido de direita nacionalista, obteve um sucesso inédito ao eleger deputados para o Parlamento Alemão com 13,2% dos votos. Com o resultado das eleições de 2017, a Alemanha, pela primeira vez desde a Segunda Guerra Mundial, passou a ter deputados de um partido que possui uma plataforma nacionalista e anti-imigração. O partido defende, por exemplo, a reintrodução do controle das fronteiras alemãs e o fechamento total das fronteiras externas da União Europeia.

Também em 2017, a Áustria elegeu o candidato conservador Sebastian Kurz (ÖVP), apoiado por uma coligação entre o Partido Popular (ÖVP) e o Partido da Liberdade (FPÖ), político hostil ao tema das imigrações e defensor de um endurecimento da política de acolhimento aos refugiados.

Wolkenstein (2017), ao analisar os resultados das eleições austríacas, destaca que os temas da imigração e da integração são tão mobilizadores da opinião pública europeia que não podem ser evitados por políticos que disputam o poder nos países do continente. O pensador enfatiza que a imigração foi o núcleo medular da campanha política dos principais partidos que venceram as eleições dos países da Europa nos últimos anos.

Em 2018, nas eleições ocorridas na Itália, o partido que obteve mais votos na Câmara e no Senado foi o Movimento Cinco Estrelas (M5E), partido crítico à integração europeia. O novo governo italiano foi formado a partir de aliança entre o eurocético M5E e o partido nacionalista Liga, este último com discurso bastante similar à Frente Nacional francesa e à AfD alemã. Nas eleições municipais, a Liga, partido com programa anti-imigração, confirmou a sua popularidade e elegeu diversos prefeitos. Uma das pautas de destaque da coligação que está no poder na Itália são as críticas à chegada de imigrantes na costa do país.

Em mais de 60 países ao redor do mundo estão previstas eleições gerais, parlamentares ou presidenciais para o ano de 2019, a exemplo de El Salvador, Bolívia, Guatemala, Argentina, Panamá, Uruguai, Portugal, Grécia, Polônia, Índia, Canadá, Ucrânia e Israel.

Outrossim, os cidadãos da União Europeia serão convocados para votar em novos representantes para o Parlamento Europeu, entre os dias 23 e 26 de maio de 2019. (LARSEN, 2019).

Muitas dessas disputas reúnem partidos e políticos que sustentam medidas e diretrizes discriminatórias relativas a refugiados e imigrantes, entre os candidatos mais influentes que disputam os votos.

Poggio (2017, p.01) confirma o crescimento de forças políticas e movimentos no mundo atual que advogam “a ideia de que os interesses dos habitantes nativos de um determinado país devem se sobrepor aos interesses de imigrantes, por exemplo, que são vistos como uma ameaça não apenas econômica, mas também cultural”.

A ascensão desses líderes, partidos e grupos políticos que ameaçam a democracia moderna, para Poggio, relaciona-se às transformações econômicas, às novas formas de comunicação e de difusão da informação (como as redes sociais) e, principalmente, às mudanças demográficas em curso em que “maiorias” aos poucos se tornam “minorias”, devido às baixas taxas de natalidade e ao aumento dos fluxos de imigração no mundo contemporâneo.

Segundo o professor, esses movimentos aproveitam-se do sentimento de deslocamento social, de fragmentação cultural e de perda de vínculos identitários nas sociedades que enfrentam essas transições demográficas, estimulando a percepção do estrangeiro como inimigo.

Silva (2013) enfatiza que a complexidade dessas reconfigurações da ordem mundial no século XXI resultou em um cenário de descumprimento dos Direitos Humanos, uma vez que a segurança do ser humano (Direitos Humanos) e a segurança do Estado (segurança nacional, soberania nacional) são construídas a partir de concepções e lógicas que colidem.

A partir desse diagnóstico, surge a necessidade de reconsiderar o papel dos Direitos Humanos na nova sociedade política contemporânea.

A dinâmica do paulatino fechamento das fronteiras nos países europeus e nos Estados Unidos associada com a conjuntura de uma maior inserção internacional do Brasil desde a década de 1990¹ coadjuvou para o aumento e a diversificação dos fluxos migratórios em direção ao território brasileiro neste início do século XXI.

Conforme Bógus e Fabiano (2015), entre os estrangeiros que cruzam as fronteiras brasileiras na contemporaneidade, há os imigrantes originários de países vizinhos que

¹O tema da inserção internacional do Brasil será mais bem explorado no capítulo dois da tese.

enfrentam situações de crise econômica, política, social, ou mesmo humanitária; além de estrangeiros e refugiados procedentes de países e regiões que, em um contexto anterior, raramente migravam para o nosso país. Diversos e complexos são os desafios que esses imigrantes e refugiados encontram ao chegarem ao Brasil.

De acordo com dados disponibilizados pelo Ministério da Justiça (2018), o ano de 2017 foi o que apresentou o maior número de pedidos de refúgio no Brasil. Foram 13.639 pedidos de reconhecimento de refúgio em 2017, 6.287 em 2016, 13.383 em 2015 e 11.405 em 2014. Se considerarmos também as solicitações de refúgio feitas por haitianos e venezuelanos², 33.866 pessoas solicitaram o reconhecimento da condição de refugiado no Brasil somente no ano de 2017. Os venezuelanos representam mais da metade dos pedidos de refúgio realizados no ano de 2018, com 17.865 solicitações. Na sequência estão os cubanos (2.373), os haitianos (2.362) e os angolanos (2.036). (BRASIL, 2018).

O relatório apontou ainda que, nos últimos sete anos, o Brasil recebeu 126.102 solicitações de reconhecimento do *status* de refugiado, sublinhando que 86.007 dessas solicitações permanecem pendentes de análise. (BRASIL, 2018).

Fundamental destacar que, na última década, a sociedade civil e o governo brasileiro foram confrontados com ondas migratórias volumosas, diante das quais não dispunham de legislação, políticas e respostas adequadas.

Soma-se a essa conjuntura brasileira a eleição de Jair Bolsonaro em 28 de outubro de 2018. O político, que se declarou representante da direita no Brasil, foi eleito para governar o país com uma agenda nacionalista e conservadora, que até o momento não poupou os imigrantes e refugiados.

Já nos primeiros dias do novo governo, com a declaração “O Brasil é soberano para decidir se aceita ou não migrantes” (GONÇALVES, 2019, p.01), o presidente aprovou a

² Devido às crises em seus respectivos países, haitianos e venezuelanos migraram em massa para o Brasil e outros países da região. Os fluxos de haitianos no Acre deram-se a partir de 2010, após um terremoto que devastou o país. A crise que atinge o país, entretanto, é anterior ao terremoto, tendo o Haiti enfrentado há mais de uma década instabilidade política e violência generalizada em seu território. Entre os anos de 2010 e 2016, 49.581 imigrantes haitianos migraram rumo ao Brasil. Já os venezuelanos ingressaram pelo estado de Roraima a partir de 2013, em decorrência da acentuada crise econômica e política que assola a Venezuela e que tem provocado denúncias de perseguição política e violação de Direitos Humanos, além de causar a escassez de itens básicos de alimentação, higiene e remédios em todo o país. Cerca de 40 mil imigrantes venezuelanos entraram no Brasil até o final de 2017. As autoridades do Brasil interpretaram que tanto haitianos quanto venezuelanos não se enquadravam no conceito de refugiados, mas, apesar disso, existia a urgência de uma resposta para os fluxos que não paravam de chegar às nossas fronteiras. O governo brasileiro decidiu adotar, então, um novo procedimento, considerado um improviso legal para viabilizar a estadia dessa população no Brasil. Trata-se da concessão de vistos humanitários aos indivíduos oriundos desses países. Conforme discutiremos ao longo do trabalho, essa saída legislativa adotada pelo Brasil tem sido muito criticada pelos especialistas no tema e pelas organizações de Direitos Humanos. (CHARLEAUX, 2018; CREVILARI, 2017; LIMA, 2012).

revogação da adesão do Brasil ao *Pacto Global para Migração Segura, Ordenada e Regular*³ da Organização das Nações Unidas (ONU). O pacto de natureza não vinculativa prevê a cooperação Internacional no acolhimento de imigrantes e refugiados, a partir do respeito aos Direitos Humanos, e havia sido negociado e ratificado pelos países membros da organização entre os anos de 2016 e 2018, no âmbito da Assembleia Geral da ONU. O Brasil havia participado ativamente das discussões.

A despeito desse diagnóstico de alastramento da xenofobia no Brasil e no mundo, este trabalho pondera sobre o fenômeno positivo representado pelas migrações, e, dessa forma, optamos por esquadrihar o fenômeno migratório contemporâneo e suas consequências, a partir da chave normativa dos Direitos Humanos.

Entendemos que a problemática das migrações internacionais constitui um desafio de fato, o qual inclui além de aspectos estatais, policiais e de controle, primordialmente, uma questão social, a ser pensada sob o paradigma dos Direitos Humanos. Conquanto as leis e os governos possam se tornar cada vez mais intransigentes em relação aos refugiados e imigrantes, o ser humano continuará sendo impulsionado e até mesmo obrigado a deixar o seu país de origem, em razão de inúmeros fatores. Essa mobilidade não deve justificar qualquer violência aos direitos desses seres humanos. (ANGELICO; POKER, 2017; MARINUCCI; MILESI, 2005).

Para Marinucci e Milesi (2005), a mobilidade humana ao redor do globo produz um ambiente de intensa diversidade, de mudanças e de renovações, podendo gerar a solidariedade ou a discriminação; os encontros ou os choques; a acolhida ou a marginalização; o diálogo ou o fundamentalismo.

Ramos (2009) discute que a pluralidade e a heterogeneidade proporcionadas pelos movimentos migratórios contemporâneos demandam que experimentemos a multiplicidade de pertencas e de referências não a partir da ótica de dicotomias, de exclusividade e de exclusão; antes, através de uma perspectiva plural e de inclusão.

Torna-se urgente repensarmos o mundo não a partir da competitividade econômica e do fechamento das nações, mas a partir da compreensão, da solidariedade e cidadania cosmopolitas.

A comunidade internacional tem o dever de atuar de maneira a converter as renovações e mudanças originadas pelas migrações internacionais em potencialidades de aprendizado e de enriquecimento mútuo entre os indivíduos e povos.

³ O *Pacto Global para Migração Segura, Ordenada e Regular* da ONU será analisado mais detidamente ao longo do desenvolvimento do trabalho.

Na esfera estatal, são essenciais políticas e diretrizes que considerem a colaboração positiva trazida pelos refugiados e imigrantes, reconhecendo os múltiplos benefícios que as migrações engendram para as sociedades acolhedoras.

Tanto o poder público dos Estados nacionais como os cidadãos são responsáveis pela promoção de políticas públicas e de boas práticas que coíbam as inferiorizações e discriminações e que propiciem a inclusão e integração dos refugiados e imigrantes que adentram as suas fronteiras.

Tendo em conta esse breve panorama a respeito da problemática das migrações internacionais e dos refugiados no mundo contemporâneo, esta pesquisa busca alcançar maior entendimento crítico a respeito da possibilidade de emancipação dos refugiados no território brasileiro no que se refere ao quadro de diretrizes, normas e políticas existentes para essa população.

O tema foi escolhido devido à contemporânea crise migratória desencadeada em escala mundial. Os fluxos migratórios podem ser vistos como um movimento que traz a potencialidade de provocar questionamentos de validade, eficácia e eficiência dirigidos aos fundamentos do Estado de Direito democrático, sobretudo quanto à capacidade de estes fundamentos proporcionarem políticas e ações para inclusão das populações deslocadas, com vistas à garantia do respeito à diversidade, sendo esta uma das expressões possíveis da emancipação na atualidade. (ANGELICO; POKER, 2017).

O objeto do nosso estudo abarca a legislação e as políticas do Brasil, elaboradas tendo em vista a integração social dos refugiados que adentraram o território brasileiro e vivem em nossa sociedade, no período histórico situado entre 1997 e 2018⁴.

A partir da hipótese de que os refugiados não participam ativamente do Regime Internacional para os Refugiados, a tese da pesquisa é que essa situação de heteronomia influencia os tratados e diretrizes internacionais sobre o tema, as legislações internas dos Estados nacionais e as políticas públicas domésticas relativas ao refúgio.

A pesquisa tem como objetivo principal analisar a política do Brasil concernente ao tema, desenvolvida a partir do estabelecimento do Regime Internacional de proteção aos Refugiados.

Partindo do exame dos diversos aspectos do Regime Internacional para Refugiados e da dinâmica de *compliance* da política externa brasileira em relação ao regime, perscrutamos

⁴ O recorte temporal foi estabelecido considerando-se o objetivo de desenvolver um estudo contemporâneo sobre a temática dos refugiados no Brasil. Dessa forma, o estudo inicia-se no ano de 1997 (ano da promulgação da lei brasileira sobre o refúgio) e se estende até o período contemporâneo, mais precisamente, até o ano de 2018.

as limitações e as possibilidades da legislação e das políticas públicas domésticas do Estado brasileiro.

Levando em consideração as deficiências e as potencialidades encontradas, delineamos, com base no referencial teórico e metodológico da teoria crítica proposta por Jürgen Habermas, um modelo deliberativo de participação política, democracia e cidadania, capaz de oportunizar a inclusão e a emancipação dos refugiados, alicerçado no paradigma e na linguagem dos Direitos Humanos.

Finalmente, a análise das políticas públicas para refugiados da prefeitura de São Paulo apresenta um caso concreto que contribui para a reflexão a respeito de um modelo crítico e alternativo de democracia deliberativa, cidadania e participação política.

A perspectiva metodológica empregada para a realização da pesquisa é a metodologia da reconstrução racional, a partir dos conceitos de inclusão e emancipação nos parâmetros do Estado democrático de Direito, conforme a teoria concebida por Jürgen Habermas. A metodologia e os conceitos são utilizados em nosso trabalho com base em sua contextualização nas obras: “*A constelação pós-nacional: Ensaio Político*” (2001) e “*A inclusão do outro: estudos de teoria política*” (2002). (HABERMAS, 2001; HABERMAS, 2002).

Esta pesquisa constitui-se em um trabalho teórico, de análise de teses e revisão de conceitos. Assim sendo, o trabalho busca responder a alguns questionamentos sobre as políticas do Brasil referentes aos refugiados.

Neste sentido, os questionamentos centrais⁵ de nossa investigação são: como o Brasil internaliza as normativas internacionais do Regime Internacional para Refugiados e as positiva em seu ordenamento jurídico? Seguindo esse raciocínio, de que forma essas diretrizes internacionais que foram positivadas na legislação nacional brasileira se efetivam na prática, ou seja, concretizam-se através de políticas públicas para os refugiados? Ainda, com base nos parâmetros normativos oferecidos pela teoria crítica habermasiana, podemos avaliar essas políticas públicas do Brasil relativas aos refugiados como políticas emancipatórias? Levando em consideração a perspectiva de um refugiado, a legislação e as políticas que temos no Brasil servem ao propósito de viabilizar a sua emancipação? Por fim, como avaliar as políticas públicas no âmbito do município São Paulo em relação ao panorama nacional das políticas relativas aos refugiados?

⁵ Apresentamos aqui os questionamentos de maneira resumida, a fim de situar o leitor, uma vez que todas as questões que o trabalho buscará responder estão elencadas exhaustivamente no capítulo um.

Com o intuito de responder a essas questões e seguir o encaminhamento proposto em nossa pesquisa, a discussão foi estruturada em cinco capítulos, os quais foram organizados da seguinte forma: 1) Aportes e subsídios críticos de Jürgen Habermas para a pesquisa; 2) O Regime Internacional para Refugiados e os Direitos Humanos na política externa do Brasil; 3) A política externa do Brasil relativa ao refúgio e sua *compliance* com o Regime Internacional para Refugiados; 4) O Brasil e a proteção nacional aos refugiados: uma análise da legislação brasileira sobre o tema; 5) As políticas públicas brasileiras para refugiados sob a perspectiva habermasiana com enfoque nas políticas municipais de São Paulo.

A seguir, apresentamos brevemente a organização dos capítulos do trabalho.

No capítulo um, foi delineada uma apresentação do objeto de estudo, objetivos e questionamentos da pesquisa. Também esboçamos os aspectos centrais das principais teorias da Escola de Frankfurt, com especial desenvolvimento da teoria de Jürgen Habermas, já que esta será a teoria que servirá de suporte teórico para debatermos a questão da emancipação dos refugiados frente à legislação e políticas brasileiras. O capítulo um é um capítulo introdutório, que buscou elencar a hipótese, as perguntas e os objetivos da pesquisa, bem como apresentar a metodologia e o referencial teórico do trabalho.

Já nos capítulos dois e três, buscou-se realizar uma análise acerca da ocorrência de *compliance* da política externa do Brasil em relação ao Regime Internacional para Refugiados. A partir da revisão bibliográfica e da análise documental do tema no âmbito internacional, foi traçada uma análise comparativa com a política externa do Brasil relativa aos refugiados.

O estudo da temática no contexto internacional foi realizado por meio de uma revisão da literatura sobre Regimes Internacionais, sobre a Teoria Construtivista e sobre a abordagem transnacional de *Compliance* e com o auxílio da análise documental dos tratados e convenções internacionais acerca dos refugiados que estão em vigor.

O exame do tema na política externa brasileira desdobrou-se por meio da revisão bibliográfica a respeito da inserção internacional do Brasil e também da análise documental da política externa brasileira (investigação dos discursos presidenciais sobre o tema no período estudado e análise dos documentos, ofícios e discursos do Ministério das Relações Exteriores).

O capítulo quatro retrata a história do refúgio no Brasil a fim de compreendermos a proteção nacional aos refugiados, a partir de uma revisão bibliográfica sobre o tema e de uma análise documental da legislação brasileira relativa aos refugiados.

Finalmente, no capítulo cinco, a partir dos critérios normativos disponibilizados pelo referencial teórico crítico de Jürgen Habermas, avaliamos as políticas públicas para refugiados no Brasil, traçando um paralelo entre as políticas públicas para refugiados brasileiras de forma geral e as políticas públicas deliberativas da prefeitura de São Paulo sobre o tema.

Por meio da análise dos dados e relatórios de duas importantes pesquisas⁶ sobre a legislação e as políticas públicas do Brasil para imigrantes e refugiados, identificamos as principais limitações a serem superadas pela lei e políticas públicas brasileiras, bem como as potencialidades iminentes, inscritas na realidade social.

Em seguida, com base nos dados oficiais⁷ disponibilizados pela Prefeitura de São Paulo, discutimos as possibilidades emancipatórias das políticas públicas para refugiados que foram implementadas na esfera municipal de São Paulo a partir do ano de 2013.

Portanto, a partir da elaboração das questões de pesquisa já elencadas acima, e partindo da hipótese de que os refugiados não possuem participação no Regime Internacional para os Refugiados, o objetivo principal do trabalho constitui-se na análise da legislação e da política do Brasil para os refugiados, no período entre 1997 e 2018, por meio do percurso metodológico da reconstrução racional habermasiana. A tese que iremos defender é de que a condição de heteronomia imposta aos refugiados desde o Regime Internacional se reflete tanto nos tratados e diretrizes internacionais sobre o tema, assim como nas legislações e políticas públicas nacionais do Brasil concernentes aos refugiados.

⁶As pesquisas em que nos apoiamos no capítulo cinco são: “*Migrantes, apátridas e refugiados: subsídios para o aperfeiçoamento de acesso a serviços, direitos e políticas públicas no Brasil*”, realizada pelo Ministério da Justiça (MJ) do Brasil em parceria com o Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA) no ano de 2015 e também a pesquisa “*Política de Migração e Refúgio do Brasil Consolidada*”, conduzida em 2017 pela Organização Internacional para as Migrações (OIM). Maiores detalhamentos sobre as pesquisas consultadas estão disponíveis no capítulo cinco do trabalho.

⁷Os dados foram obtidos principalmente a partir dos relatórios e documentos publicados pelo poder público municipal, entre estes destacamos o relatório “*Coordenação de Políticas para Migrantes da Prefeitura de São Paulo*”, publicado no ano de 2016, e a “*Versão Final Participativa do Programa de Metas 2013-2016 da Cidade de São Paulo*”, disponível no site da prefeitura desde o ano de 2013. Maiores detalhamentos sobre os documentos e dados oficiais consultados estão disponíveis no capítulo cinco do trabalho.

1. APORTES E SUBSÍDIOS CRÍTICOS DE JÜRGEN HABERMAS PARA A NOSSA ANÁLISE

1.1. SITUANDO O OBJETO DE ESTUDO

Algumas causas do fenômeno migratório atual são: - as mudanças trazidas pela globalização econômica, que engendram a exclusão dos povos e regiões e motivam uma efetiva luta pela sobrevivência, - a transformação demográfica vigente nos países de industrialização mais antiga; o crescimento das disparidades entre Norte e Sul,- as barreiras protecionistas que impedem a concorrência leal dos produtos dos países em desenvolvimento com os produtos dos países desenvolvidos,- a formação de mercados integrados; o alastramento das guerras e dos conflitos localizados; o avanço do terrorismo,- os processos de disputas étnico-religiosas, - a urbanização, - a demanda por melhores condições de vida junto aos países mais desenvolvidos,- a violência estrutural e o crime organizado,- as dinâmicas sazonais associadas à agricultura,- à construção civil e a outros serviços,- os desastres ambientais,- a evolução tecnológica e o aumento de excedentes de mão-de-obra. (ANGELICO; POKER, 2017; RIBEIRO, 2008).

A temática das migrações, observada do ponto de vista teórico-conceitual, ao contrário da atenção crescente que atrai atualmente, foi praticamente esquecida pelos principais autores e estudiosos das Ciências Sociais e Humanas. Somente no cenário europeu do findar do século XIX e começo do século XX, as correntes migratórias passaram a ser consideradas como fenômenos humanos importantes, tanto devido aos deslocamentos internos do contexto rural em direção às cidades, quanto às migrações que se tornaram mais frequentes entre países e continentes. Apesar desse destaque crescente, o tema das migrações apareceu somente de maneira pontual nas diversas obras e estudos do período. (ANGELICO; POKER, 2017; PEIXOTO, 2004).

A problemática dos refugiados, por sua vez, apresenta características e particularidades próprias em relação aos movimentos migratórios de forma mais geral, devido ao fato de o deslocamento de refugiados constitui um gênero⁸ específico no interior do fenômeno migratório.

⁸ De acordo com o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (2016), embora seja comum a utilização dos termos “refugiado” e “migrante” como sinônimos na mídia e nas discussões públicas, existe uma distinção legal crucial entre os dois. Não existe em nível internacional uma definição legal uniforme para o termo “migrante”. Alguns formuladores de políticas, organizações internacionais e meios de comunicação entendem e empregam o conceito “migrante” como um termo generalista que engloba tanto os migrantes como os refugiados. Entretanto, nos debates públicos, essa prática pode gerar confusão e pode também acarretar

Enquanto as migrações internacionais possuem uma gama de causas bastante ampla e podem ocorrer de formas distintas ao redor do planeta, o fator primordial e característico do conceito de refugiado é precisamente atravessar as fronteiras internacionais por motivo de um fundamentado receio de perseguição.

Conforme estudaremos mais detalhadamente ao longo deste trabalho, a Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados das Nações Unidas foi deliberada no ano de 1951 e constituiu um marco para a instituição de um Regime Internacional para a proteção dos refugiados. (SALLES; GONÇALVES, 2016).

Segundo a definição apresentada pela Convenção de 1951, refugiados seriam todas aquelas pessoas que, como consequência de fatos sucedidos anteriormente a 1.º de janeiro de 1951, e em razão de legítimos receios de perseguição em função de raça, religião, nacionalidade, pertencimento a grupo social ou opiniões políticas, encontrando-se distantes do país de nacionalidade, não consigam ou, por conta dos aludidos receios, não queiram valer-se da proteção de tal país; ou ainda, sendo desprovidos de nacionalidade e, por motivo dos eventos citados, achem-se distante do país onde possuíam a sua residência usual, não sejam capazes, ou, por motivo de fundados temores, não queiram voltar a seu país de residência. (BARRETO, 2010).

De acordo com Barreto, a Convenção de 1951, como produto da sua época, apresentava duas limitações: a geográfica e a temporal. Diferentemente do se presumia naquele momento, a problemática dos refugiados permaneceu como um tema relevante na

consequências não benéficas para a vida e segurança dos refugiados, porque “migração” é comumente compreendida como pressupondo um processo voluntário; por exemplo, alguém que cruza uma fronteira em busca de melhores oportunidades econômicas. Este não é o caso dos refugiados, que não podem retornar às suas casas em segurança e, conseqüentemente, têm direito a proteções específicas no âmbito do Direito Internacional. Misturar os conceitos de “refugiados” e “migrantes” tira a atenção da proteção legal específica que os refugiados necessitam, debilitando o apoio a refugiados e ao refúgio institucionalizado. Embora garantir os Direitos Humanos dos migrantes seja uma necessidade, é fundamental uma resposta legal e operacional apropriada aos refugiados, em razão de sua situação específica e a fim de evitar que se diluam as responsabilidades estatais assumidas em relação a eles. Refugiados são especificamente definidos e protegidos pelo Direito Internacional como pessoas que estão fora de seus países de origem por fundados temores de perseguição, conflito, violência ou outras circunstâncias que perturbam a ordem pública e que, em decorrência disso, carecem da proteção internacional. As situações enfrentadas são frequentemente tão insustentáveis que essas pessoas precisam atravessar as fronteiras nacionais para buscar proteção em outros países, sendo internacionalmente reconhecidos como “refugiados” e passando a ter acesso à assistência dos países, do ACNUR e de outras organizações. O regime legal que protege os direitos dos refugiados é conhecido como “proteção internacional dos refugiados” ou como “regime internacional para refugiados”. A lógica que sustenta a necessidade desse regime repousa no fato de que os refugiados são pessoas em uma situação específica de vulnerabilidade, que exige salvaguardas adicionais. Conforme será detalhado ao longo deste trabalho, a Convenção da ONU de 1951 e seu Protocolo de 1967 são os pilares desse regime de proteção de refugiados no mundo moderno. Eles estabelecem uma definição universal de refugiado e constituem o padrão internacional para o julgamento de qualquer medida para a proteção e para o tratamento dos refugiados. (ACNUR, 2016).

agenda internacional e o Regime Internacional para a proteção dos Refugiados continuou a se consolidar devido aos novos acontecimentos internacionais. Um esforço para corrigir as vicissitudes presentes na Convenção de 1951 foi o Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados de 1967, o qual omitiu a expressão “como resultado de acontecimentos ocorridos antes de 1.º de janeiro de 1951”, suprimindo as reservas temporal e geográfica do texto original da Convenção de 1951 e, tornando, portanto, seus procedimentos admissíveis à conjuntura posterior.

A questão dos refugiados no mundo subsiste na contemporaneidade como uma das problemáticas mais complexas com que a comunidade internacional se defronta. O tema é objeto de intensos debates tanto no âmbito doméstico quanto na esfera internacional, em busca de soluções e meios para proteger esses indivíduos em situações vulneráveis, que sofrem violações dos seus direitos (dos Direitos Humanos) de forma sistemática.

A migração transnacional – e para o estudo aqui proposto o deslocamento dos refugiados em destaque – é um fenômeno complexo, por desafiar a noção de cidadania e participação política, como concebidas pelos estudos convencionais da Ciência Política e da Sociologia e como operacionalizadas pelo Estado em sua relação com a comunidade política. Nas democracias ocidentais, como o Brasil, as normas de multiculturalismo provocam transformações das relações não somente entre os Estados receptores e de origem, mas também e entre os próprios indivíduos. Nesse sentido, a migração problematiza também a capacidade do Estado de gerir sua população no contexto doméstico e também na ordem internacional. No entanto, nem todos os Estados respondem a esses desafios do mesmo modo, pois isso depende de como esses processos históricos criam os desafios e como os países elaboram as suas respostas e políticas.

Levando em consideração essa breve contextualização a respeito das migrações internacionais e dos refugiados, a presente proposta de pesquisa se insere no estudo das movimentações de refugiados no mundo contemporâneo e das respostas dos Estados nacionais a essa dinâmica sociopolítica. A ênfase do estudo está na análise da legislação e das políticas elaboradas visando à integração dos refugiados que se deslocaram para o Brasil e aqui têm vivido, no período histórico situado entre 1997 e 2018⁹.

A tese tem como objetivo principal analisar a política do Brasil para refugiados, elaborada como desdobramento da instauração do Regime Internacional de proteção aos

⁹ O recorte temporal foi definido a partir do objetivo de desenvolver um estudo atual sobre o tema dos refugiados no Brasil e no mundo. Dessa forma, o estudo concentra-se entre o ano da publicação da lei brasileira de refúgio (1997) até o período atual (2018).

Refugiados: a partir do exame dos diversos aspectos do regime internacional e da política brasileira referente aos refugiados, buscou-se conceber um modelo deliberativo de participação política, democracia e cidadania, que proporcione a inclusão e a emancipação dos refugiados, com base no paradigma e na linguagem dos Direitos Humanos.

Nesta lógica, nossa pesquisa tem como referencial teórico e metodológico a teoria crítica proposta por Jürgen Habermas.

O estudo de caso das políticas públicas para refugiados da prefeitura de São Paulo irá complementar a discussão teórica e conceitual sobre democracia deliberativa, cidadania e participação política.

Assim, considerando os conceitos de reconhecimento e inclusão do filósofo alemão Jürgen Habermas, a pesquisa busca perscrutar as políticas públicas elaboradas pelo Estado brasileiro que visam à integração social dos refugiados. Consideraremos, para tanto, a emancipação- nos termos em que é proposta por Habermas - tanto como ideal a ser buscado quanto como um critério de análise dessas políticas públicas.

A hipótese que norteou a construção dessa investigação foi a de que os refugiados não têm participação na construção normativa e na dinâmica de funcionamento do Regime Internacional para Refugiados, o que se reflete tanto na formulação das diretrizes e normativas internacionais, quanto na elaboração das legislações nacionais sobre os refugiados e na estruturação e implementação das políticas públicas no âmbito doméstico.

Esta pesquisa remete a um trabalho teórico, de estudo de conceitos e exame de teses. Por conseguinte, buscaremos esclarecer alguns questionamentos a respeito das políticas referentes aos refugiados, elaboradas e postas em prática pelo Estado brasileiro: como o Brasil acolhe as convenções e tratados internacionais que versam sobre os direitos dos refugiados e os positiva em seu ordenamento jurídico interno? Em outras palavras, como o Estado brasileiro absorve as diretrizes provenientes do regime internacional para refugiados e como essas normativas são internalizadas e transformadas em leis nacionais em nosso âmbito doméstico? Ainda, como essas convenções internacionais que foram positivadas em forma de legislação nacional se efetivam, isto é, como são elaboradas as políticas públicas para refugiados a partir dessa legislação?

Nessa perspectiva, como a teoria habermasiana pode contribuir para a análise e a avaliação das políticas públicas do Estado brasileiro relativas aos refugiados? Ou ainda, quais os critérios normativos oferecidos pela crítica habermasiana para avaliarmos essas políticas públicas? A partir dos parâmetros normativos de Habermas, podemos avaliar essas políticas públicas como políticas emancipatórias?

Considerando a perspectiva de um refugiado, o que seria a emancipação e como uma política pública poderia propiciar essa emancipação? Os refugiados poderiam alcançar a emancipação por meio da legislação? A legislação e as políticas que temos no Brasil servem a esse propósito, ou seja, possibilitam a emancipação?

Por fim, as políticas públicas municipais de São Paulo relativas aos refugiados são exemplos de políticas públicas emancipatórias? Como avaliá-las em relação ao quadro geral das políticas públicas do Brasil para os refugiados?

Com a finalidade de responder a essas questões, a argumentação da tese foi engendrada a partir da análise de duas obras de Jürgen Habermas: “*A constelação pós-nacional: ensaios políticos*” (HABERMAS, 2001), e “*A inclusão do outro: estudos de teoria política*” (HABERMAS, 2002). Após a leitura minuciosa dessas obras, constatou-se a necessidade de ler também outras publicações do referido autor, a fim de alcançar uma compreensão mais abrangente do quadro teórico-conceitual formulado. Desse modo, foram também consultadas as obras “*Consciência Moral e Agir Comunicativo*” (HABERMAS, 1989) e “*Direito e Democracia: entre facticidade e validade*” (HABERMAS, 1997). Entretanto, as duas primeiras obras permaneceram como os referenciais centrais para a elaboração da argumentação da pesquisa.

Complementar à discussão preconizada por Habermas, foram significativos para a nossa investigação os debates propiciados pela leitura do trabalho de Seyla Benhabib, notadamente os livros “*The Rights of Others: Aliens, Residents, and Citizens*” (BENHABIB, 2004) e “*Another Cosmopolitanism*” (BENHABIB, 2006).

Os principais aspectos teórico-conceituais elaborados por Habermas e Benhabib serão desenvolvidos no tópico a seguir, de maneira a apresentar o arcabouço teórico que sustenta a nossa investigação.

1.2. A TEORIA CRÍTICA E A METODOLOGIA DA RECONSTRUÇÃO RACIONAL HABERMASIANA

A Teoria Crítica surgiu no âmbito do estabelecimento do Instituto de Pesquisa Social em Frankfurt, em meados de 1920. Conforme assinala Schumacher (2008), a composição e evolução da Teoria Crítica incluiu distintos problemas de pesquisa e de investigação, diversos períodos históricos e, até o momento, três gerações de intelectuais.

O advento da Teoria Crítica correspondeu a um momento de forte abalo na história da Alemanha, durante a República de Weimar. Os principais teóricos da primeira geração dessa escola (Friedrich Pollock, Herbert Marcuse e Theodor Adorno, dentre outros)

disseminaram os pressupostos da teoria para uma segunda geração de pensadores, da qual Jürgen Habermas foi o representante mais influente. A tradição teórica iniciada na época da República de Weimar permanece como uma análise interpretativa fundamental no pensamento de uma terceira geração de críticos, a exemplo de Axel Honneth.

Rush (2008) destaca que a Teoria Crítica pode ser considerada uma orientação teórica vital e influente no contexto intelectual do continente europeu durante o século XX.

Ainda segundo o autor:

A Teoria Crítica desenvolveu-se primeiramente na Alemanha, durante um período de extraordinária e complexa atividade intelectual. Se tomarmos o ano de 1930 – quando Horkheimer se torna diretor do Instituto de Pesquisa Social de Frankfurt – como um marco e olharmos para a década anterior àquela data, encontraremos vários dos mais importantes movimentos filosóficos do século XX em suas formas mais vibrantes: a fenomenologia hermenêutica de Heidegger; o empirismo lógico do Círculo de Viena e o jovem Wittgenstein; diversas correntes do neokantismo e o marxismo humanista de Lukács. Em teoria política e social, psicologia, historiografia e economia, a situação dificilmente é diferente. No período de Weimar, cada uma dessas visões ou escolas, algumas vezes combinadas com elementos de outras, rivaliza por predominância. Além disso, cada um dos participantes toma o cuidado de incorporar em cada uma delas a crítica das outras. (RUSH, 2008, p.31).

A Teoria Crítica não foi concebida de maneira a rivalizar ou a disputar com a ciência denominada tradicional. Assumindo que a teoria tradicional, ao pretender uma explicação totalizante da sociedade, incidiria em uma interpretação parcial da realidade, a Teoria Crítica postula a necessidade de uma análise mais complexa da sociedade e da racionalidade, que leve em conta as suas múltiplas dimensões. No entanto, o teórico crítico pode sim valer-se do conhecimento viabilizado por meio da teoria tradicional, na medida em que, ao conjugar perspectivas distintas de interpretação sobre as sociedades modernas, a abordagem crítica demonstra a unilateralidade e as limitações da teoria tradicional. (REPA, 2008).

A Teoria Crítica entende o tempo presente como objeto do conhecimento. Assim, a perspectiva crítica afirma a sua intenção de auxiliar para uma transformação prática da realidade da sociedade. Essa abordagem é uma abordagem prática em um sentido moral, isto é, a abordagem almeja contribuir para a emancipação humana das situações de dominação e de opressão. (SCHUMACHER, 2008).

A Teoria Crítica é caracterizada por uma agenda normativa. Dessa forma, a Teoria Crítica trabalha com a construção de um diagnóstico de época, explicitando formas de alienação existentes na sociedade e potenciais de emancipação da humanidade em relação às injustiças. (REPA, 2008; RUSH, 2008).

Para Schumacher (2008), ao explicitar os potenciais de emancipação inseridos na vida social, a Teoria Crítica tem o objetivo implícito de emancipar os atores sociais das

condições e circunstâncias que os dominam. Logo, não fica restrita apenas aos componentes descritivos da sociedade, instituindo bases normativas na investigação social.

Nesse sentido, por serem reflexivas e se posicionarem como guias para a ação humana, buscando direcionar os atores sociais a posicionamentos políticos e normativos, as teorias críticas não devem deixar a sua fonte normativa implícita, mas sim revelar a sua “base normativa”, os seus fundamentos críticos.

Conforme destaca o autor, uma Teoria Crítica deve satisfazer a três requisitos primordiais: essa teoria deve ser normativa, prática e explicativa. Ou seja, a análise empreendida pela crítica deve salientar as incongruências da sociedade existentes em certo período histórico, detectar os agentes que possuem potencial para alterar essa realidade e viabilizar normas e objetivos práticos, respectivamente, para o exercício da crítica e para a transformação social.

Segundo Rush (2008), a elaboração da primeira Teoria Crítica destacou o caráter divergente dessa escola em relação às demais correntes e abordagens teóricas e filosóficas. O seu desenvolvimento deu-se entre 1930 e 1940. Duas perspectivas centrais da Teoria Crítica foram então desenvolvidas: uma delas ligada ao teórico Horkheimer, principal influência nesse momento de surgimento da escola crítica; e a outra abordagem associada a Adorno e Walter Benjamin, que neste primeiro momento permaneceu embrionária, mas posteriormente tornou-se preponderante na Escola de Frankfurt.

A primeira Teoria Crítica foi fortemente inspirada pelo pensamento marxista. Portanto, não possuía apenas um caráter descritivo, mas visava à mudança social e considerava a teoria concatenada, na prática, ao seu objeto de estudo. Logo, essa primeira Teoria Crítica buscava tornar evidentes as forças de dominação e de desigualdade social, a fim de possibilitar uma ação política rumo à emancipação.

O autor assinala ainda que outra influência significativa para a primeira Teoria Crítica foi o pensamento kantiano. A filosofia crítica de Kant é dirigida para a razão e considera como razão também aquilo que a crítica realiza. Em outras palavras, a percepção kantiana a respeito da crítica aponta o objeto da crítica e também viabiliza um entendimento sobre o sujeito da crítica. Apesar de essa primeira Teoria Crítica distanciar-se de alguns fundamentos importantes do quadro conceitual kantiano, ela conservou essa estrutura auto reflexiva proveniente do pensamento de Kant, que afirmava a não equivalência entre o pensamento e o seu objeto.

No ano de 1937, Horkheimer publicou seu ensaio intitulado “Teoria Tradicional e Teoria Crítica”. Além de ser a primeira manifestação da expressão ‘Teoria Crítica’ em sua

obra, Horkheimer sinalizou com sua publicação uma significativa alteração na orientação teórica e filosófica pretendida pela Escola de Frankfurt. Seu objetivo era conceber uma ciência social distinta da então existente na Europa, com características multidisciplinares e ancorada em fundamentos filosóficos. Na elaboração de Horkheimer (1937, apud Rush 2008), a natureza da teoria social é marcada por essa oposição entre teoria tradicional e Teoria Crítica e também pelas dicotomias entre idealismo e materialismo, entre racionalismo e irracionalismo.

Adorno (1996, apud Rush 2008), por sua vez, possuía uma preocupação semelhante à de Horkheimer a respeito do ‘fim da filosofia’ e da disciplina que surgiria em seu lugar. Segundo o autor, a teoria que surgiria seria um composto formado pelo materialismo dialético e pela ciência social. Adorno enfatiza as diferenças entre a filosofia e a ciência: ao passo que a ciência considera suas conclusões como irrevogáveis e sólidas, sujeitas à confirmação, a filosofia possui uma percepção mais cética de suas deduções e resultados. Por fim, ressalte-se que a concepção de Teoria Crítica de Adorno é relacionada às heranças teóricas deixadas pelo idealismo.

Com esse panorama em mente, o diagnóstico produzido por Horkheimer e Adorno a respeito da contradição tornou-se cada vez mais abrangente, de maneira que romper com a lógica de dominação parecia uma tarefa impossível de ser feita. Como consequência disso, Horkheimer e Adorno não elaboraram planos de ação política: a ação política autônoma seria inexistente, toda ação no mundo seria afetada pela lógica da dominação. Assim, as únicas políticas verdadeiras para esses autores seriam a retidão pessoal e a crítica moral, através das quais o indivíduo poderia evidenciar preocupação com a sua comunidade. (RUSH, 2008).

Herbert Marcuse passou a fazer parte do Instituto de Pesquisa Social de Frankfurt no período em que era liderado por Horkheimer, em 1933. O pensamento de Marcuse relaciona-se com o de Horkheimer no seu conceito de dialética permanente, isto é, da existência de uma correspondência mútua entre práxis e teoria; e, ainda, na importância da interdisciplinaridade das ciências sociais e da filosofia. As elaborações iniciais de Marcuse revelam uma disposição do autor em encontrar “respostas absolutas para os problemas filosóficos e sociais.” O diagnóstico elaborado por Marcuse sinalizou para um novo tipo de totalitarismo em vigor, contra o qual a resistência deveria ser pessoal e exercida na forma da Grande Recusa.

A Grande Recusa envolvia uma recusa a ser engolido na vida do capitalismo tardio. E isso incluía, e decerto significava especialmente, não ser arrastado na política reformista. Marcuse rejeitou, e continuou a rejeitar até o final de sua vida, a ideia de que a transformação pode ser realizada, promovida ou mesmo auxiliada pela atuação no interior das instituições democráticas existentes. Assim, a Grande recusa foi uma

recusa a se engajar na política democrática liberal. Mas também parecia ser uma recusa a engajar-se em qualquer tipo de política ou ação. (RUSH, 2008, p.270).

Conforme Rush discute, apesar do notório pessimismo de Marcuse no que tange à ação política (intercalado por breve período de escritos um pouco mais otimistas em razão das ações do movimento estudantil à época), o autor foi uma inspiração teórica para diversos movimentos sociais. Entretanto, Marcuse permaneceu desconfiando de que a teoria pudesse ser diretamente aplicada à prática, assim como outros pensadores da Escola de Frankfurt.

O filósofo Jürgen Habermas - autor mais influente vinculado à segunda geração da Teoria Crítica - realizou uma revisão da teoria crítica e rejeitou esse diagnóstico de crítica total elaborado e defendido por Horkheimer e Adorno. Nessa lógica, o diagnóstico de Habermas sobre a modernidade e as suas perspectivas estiveram desde o início de sua formulação sob a sombra de dois paradigmas aparentemente contraditórios: a teoria crítica de Marx e os ideais liberais. (JOHNSON, 2005; RUSH, 2008).

Habermas amadureceu filosoficamente e politicamente nos anos posteriores à Segunda Guerra Mundial. Em toda a sua carreira, sua preocupação foi impedir o retorno do caos político e moral que havia então dominado a Alemanha. Para isso, ele buscou um caminho de reformismo radical e tentou criar uma teoria adequada para justificá-lo. O autor partiu da crítica da razão científica do contexto anterior à guerra como ponto de partida para desenvolver uma teoria mais completa da racionalidade. Um ponto central para o desenvolvimento da tese habermasiana é a sua convicção na capacidade humana de aprendizado. (JOHNSON, 2005; WHITEBOOK, 2008).

Até o fim da década de 1960, Habermas corroborava com os diagnósticos críticos elaborados pela geração anterior da Escola de Frankfurt. A partir de então, o filósofo passou a questionar as bases normativas dessa tradição teórica. Evidenciou, assim, que a perspectiva adotada em obras como *“Dialética do Esclarecimento”*, publicada por Adorno e Horkheimer, desembocaria em uma conjuntura contraditória. Conforme Schumacher (2003), o resultado contraditório seria uma crítica baseada na razão que denunciava a própria razão. Desse modo, Habermas passou a perscrutar um fundamento normativo distinto para a sua construção teórica.

Nesse sentido, Habermas ponderou um esgotamento das possibilidades de crítica dentro do paradigma da consciência, em voga no período. Habermas perseguiu, então, uma noção de racionalidade mais ampla para servir como base normativa de sua teoria. Esse conceito mais amplo de racionalidade foi encontrado no uso cotidiano da comunicação, ou seja, na intercompreensão linguística: a racionalidade comunicativa. Essa perspectiva teórica

foi denominada de pragmático-formal. Pragmática porque é oriunda da tradição das teorias de linguagem, e formal em razão de se relacionar à reconstrução de capacidades humanas em sentido geral. (SCHUMACHER, 2003; SCHUMACHER, 2008).

Schumacher enfatiza que, desde a década de 1970, Habermas passou a formular um projeto de teoria da sociedade baseado na comunicação. Diversas teorias e teses foram examinadas e reconstruídas pelo autor a fim de elaborar essa teoria social.

Por sua vez, Whitebook (2008) aponta que Habermas refutou a dialética do esclarecimento já que, segundo ele, o impasse de Horkheimer e Adorno seria consequência de sua tentativa de explicar o desenvolvimento histórico em termos de um único aspecto, a saber, a racionalidade instrumental. Com o intuito de se opor a esse monismo de Horkheimer e Adorno, Habermas agregou ao seu trabalho uma segunda dimensão: a racionalidade comunicativa.

Segundo Whitebook, essa distinção entre racionalidade instrumental e racionalidade comunicativa tornou possível explicitar os fundamentos teóricos e normativos da Escola de Frankfurt, algo que a primeira geração de teóricos críticos não esteve preocupada em fazer. Ademais, ao invés de resultar no bloqueio que se seguiu à dialética do esclarecimento, a análise dualista de Habermas propiciou a elucidação dos elementos regressivos e também dos componentes progressivos da modernidade. Isto, por sua vez, permitiu-lhe pensar formas de intervenção política na realidade social.

Apesar das alterações realizadas e das diversas versões da sua teoria ao longo de sua carreira, Habermas firmou-se com notável constância em suas intuições básicas concernentes à comunicação. De acordo com Habermas, a língua seria o único lugar onde a normatividade poderia ser instituída. (WHITEBOOK, 2008).

Conforme a análise de Johnson (2005), Horkheimer e Adorno fizeram uma análise sombria acerca das trajetórias da modernização: o resultado seria um mundo administrado por acordos entre os poderes econômicos e políticos, que haviam produzido um público complacente. A partir da contestação desse diagnóstico de Horkheimer e Adorno, Habermas passa a elaborar o seu diagnóstico relativo às possibilidades de um futuro democrático para o Ocidente.

Ainda segundo Johnson, a Teoria Crítica proposta por Jürgen Habermas respalda-se tanto nas exigências normativas e constitucionais atingidas, quanto na compreensão das necessidades culturais não realizadas, cuja satisfação demandaria uma reconstrução radical das prioridades, arranjos e imperativos que governam as democracias liberais existentes. Em seu raciocínio, Habermas reforça que um empenho contemporâneo em prol da

democratização do Estado de Bem Estar Social sinaliza para uma interpretação da normatividade não realizada de uma esfera pública, cuja realização iria exigir uma reestruturação das sociedades democráticas liberais.

Em outras palavras, Habermas queria investigar a hipótese de que as sociedades contemporâneas dos Estados de Bem Estar Social pudessem ser reformadas a partir de uma reapropriação crítica do conceito de “público democrático”, o qual havia surgido na fase de desenvolvimento das sociedades burguesas. (JOHNSON, 2005).

Johnson afirma que a obra “A transformação estrutural da esfera pública” (HABERMAS, 1962), foi o início do estudo de Habermas acerca da esfera pública. Nela, o filósofo alemão examina a transformação e o desmantelamento dos ideais da esfera pública racional, ocorridos ao longo dos séculos XIX e XX. Esses ideais haviam surgido no contexto das instituições culturais burguesas do século XVIII na Inglaterra, França e Alemanha. Habermas passa a examinar os legados deixados pela esfera pública burguesa. Ele procura compreender as possibilidades para efetivamente reconstituir o ideal de um raciocínio público. Esse ideal havia sido uma realização europeia alcançada durante o século XVIII, sob condições culturais, políticas e socioeconômicas bastante distintas. Portanto, o esforço de Habermas seria reconstruir analiticamente as origens políticas, sociais e culturais da ideia de uma esfera pública burguesa.

Johnson discute que, para Habermas, a expectativa de que indivíduos privados poderiam produzir os termos de um entendimento mútuo a partir da argumentação se iniciou com o surgimento da burguesia europeia. Aberta a uma nova noção de multiplicidade de personalidades concretas e disposta a delinear solidariedades capazes de contestar a autoridade dos laços tradicionais, os burgueses envolveram-se em variadas instituições culturais.

Habermas percebeu, nesse cenário do surgimento da esfera pública burguesa, um conjunto de expectativas para tratar as reivindicações de outros, que posteriormente estariam presentes nas instituições políticas das democracias liberais. Esse lugar público novo e emergente insistiu nos princípios da abertura e da inclusão e, paulatinamente, essa esfera pública passou a ser concebida como um princípio complementar de autoridade em relação aos poderes estabelecidos. Conforme Johnson (2005):

A autoridade distinta de um público formado por indivíduos privados articulou-se em torno de três normas. Primeiro, a argumentação fundamentada, e não o status ou a autoridade do falante seria o árbitro do debate. Como descrição de uma interação comunicativa que reconhecia apenas a autonomia compartilhada de seus participantes, a esfera pública não tinha interesse em qualquer apelo à autoridade. Segundo, nada seria protegido da crítica. Uma vez que as opiniões fundamentadas

de indivíduos privados foram autorizadas a competir com a autoridade da igreja e da corte, áreas anteriormente inquestionáveis foram problematizadas. Finalmente, constituindo-se como uma forma de associação, baseada em um interesse compartilhado na autonomia dos indivíduos privados, as normas da esfera pública eram intolerantes a todas as inclinações clichês nas quais interesses meramente privados poderiam buscar afirmar seu peso e influência. As questões discutidas tornar-se-iam gerais não apenas em sua importância, mas também em sua acessibilidade: todos tinham que ser capazes de poder participar. (JOHNSON, 2005, p.24, tradução nossa).

Johnson explica que, paulatinamente, esse entendimento iria se transformar em uma nova interpretação das fontes a partir das quais as estruturas formais de decisão política e jurídica extrairiam a sua legitimidade. Essas novas normas discursivas forneceram as bases para um novo princípio de autoridade legítima.

Conforme explana Habermas (2002):

Pelo fato de o processo democrático, graças às suas características procedimentais, garantir legitimidade, ele pode, quando necessário, preencher as lacunas da integração social. Porque, na medida em que garante uniformemente o valor de uso das liberdades subjetivas, ele cuida de que a rede da solidariedade cidadã não se rompa. [...] A formação da opinião e da vontade políticas não se realiza apenas na forma dos compromissos, mas também segundo o modelo dos discursos públicos, que visam a aceitabilidade racional das regras, à luz de interesses generalizados, de orientações de valor compartilhadas e de princípios fundamentados. Desse modo, esse conceito não instrumental de política apoia-se no conceito da pessoa que age comunicativamente. HABERMAS (2002, p.157-158).

Habermas assinala que o significado dessa esfera burguesa está relacionado aos valores articulados por meio de suas normas processuais. Ou seja, a hipótese de Habermas é que as normas procedimentais da esfera pública burguesa são isentas de qualquer conteúdo ideológico.

Conforme Johnson (2005), a esfera pública burguesa se constituía como um público de pessoas privadas reunidas a fim de organizar as reivindicações da sociedade diante do Estado. Por isso, era considerada parte do domínio privado. A partir do momento em que as populações em situação menos favorecida aceitaram o convite do acesso à esfera pública, a autonomia privada parou de aparecer como um atributo já atingido, e surgiu como uma demanda frustrada. A transformação estrutural da esfera pública, que de um lugar de debate racional crítico passou a ser um fórum para a divulgação de necessidades, fez surgir uma pressão crescente para uma renegociação dos termos da divisão entre sociedade e Estado.

No decorrer dos séculos XIX e XX, o Estado liberal burguês expandiu as suas atividades, assumindo uma série de novas funções. Além da tarefa de manutenção da ordem, o Estado passou a assumir também funções normativas. Um Estado pós-liberal passou a influenciar e guiar as mudanças na estrutura da sociedade. Uma esfera social repolitizada ou

refeudalizada foi constituída, e não era mais possível a distinção entre o público e o privado. Johnson (2005) explica esse processo:

Paradoxalmente, o projeto liberal de fornecer proteção para a autonomia privada deu lugar a um Estado intervencionista que erodiu o poder dos domínios da vida burguesa que eram as bases sobre as quais uma individualidade privada e auto interpretada se formava. A família foi arrastada para a autotransformação da sociedade burguesa. O papel distintivo da família em prover educação, cuidado, proteção e orientação perdeu seu poder para as novas autoridades públicas, e a sua importância como um agente de socialização foi seriamente debilitado. No lugar, uma família funcionalmente enfraquecida tornou-se incapaz de oferecer estruturas de orientação para subjetividades fortes, que seriam capazes de misturar-se em um debate público acerca de interesses comuns. A "tranquila felicidade do lar" de uma família foi transformada em consumidores de renda e lazer, auxiliando a caracterizar o trabalho de produzir psicologias dependentes dos diversos órgãos burocráticos e administrativos de uma sociedade cada vez mais administrada por alianças entre Estado e empresas. (JOHNSON, 2005, p.29, tradução nossa).

Para o autor, com o auxílio das estratégias de propaganda e publicidade produzidas para as grandes massas, os indivíduos e cidadãos antes aptos à argumentação racional tornaram-se cada vez mais consumidores passivos. Já no final do século XIX, a transformação estrutural da esfera pública descrita por Habermas havia se consolidado.

A descrição de Habermas do cenário de decadência da esfera pública burguesa é interrompida pelos propósitos de seu projeto: Habermas procura encontrar uma tendência capaz de conter as totalidades ruins que haviam extinguido a separação estrutural entre o privado e o público, pois esse seria o pré-requisito para a configuração de uma esfera pública na contemporaneidade. O desafio para Habermas seria descortinar uma predisposição imanente à sociedade moderna rumo a uma reinstitucionalização da esfera pública. (JOHNSON, 2005).

Assim, na análise de Johnson, o projeto habermasiano é justificado pelo autor na medida em que a legitimidade do poder estatal nas sociedades de bem-estar contemporâneas subsiste se alicerçando na existência (ainda que ficcional) de uma esfera pública na sociedade civil. Habermas ressalta que a opinião pública permanece como o único fundamento aceito para uma legitimação da dominação política.

Este primeiro empreendimento teórico de Habermas referente à tarefa de resgatar a esfera pública deixou em evidência um contraste entre o passado da esfera pública burguesa e um presente no qual essa esfera pública encontrava-se distorcida. A procura por bases normativas para uma teoria crítica da sociedade contribuiu para que Habermas reconsiderasse o seu projeto teórico, resultando na elaboração da Teoria da Ação Comunicativa. Sua obra "*Teoria da Ação Comunicativa*" (HABERMAS, 1981) foi descrita pelo pensador como um

produto de mais de vinte anos de reflexões e pesquisas, e seria destinado aos interessados nos fundamentos da teoria social.

Em uma movimentação teórica conhecida como virada linguística, Habermas mudou o foco de sua análise reconstrutiva em direção a uma reconstrução dos pressupostos que fazem possível o uso cotidiano da linguagem para se comunicar, em uma tentativa de assim fundamentar a normatividade de uma teoria social crítica.

Por meio da renúncia da filosofia do sujeito e da adesão à descrição de uma intersubjetividade pensada de maneira idealizada, Habermas quer resgatar a teoria crítica contemporânea como uma perspectiva normativa objetivamente justificada e com motivações práticas.

Segundo Johnson (2005), a emancipação de um potencial humanizador para o autodesenvolvimento é concebida por Habermas não como um projeto dirigido para a liberação da subjetividade autoafirmativa, mas sim como um compromisso de realizar os potenciais das interações comunicativas entre os sujeitos. A reconceitualização dos fundamentos normativos da Teoria Crítica realizada em “Teoria da Ação Comunicativa” guiou o projeto de pesquisa social de Habermas desde então.

O princípio do discurso é a base normativa vital da teoria de Habermas, que preconiza que terão legitimidade somente as normas de ação com as quais todos os possíveis atingidos possam dar o seu consentimento em um processo deliberativo de argumentação, de discurso racional. Como explica Schumacher:

Essa base normativa tem o status de um “pressuposto pragmático necessário da argumentação”. Em qualquer lugar ou tempo, nos orienta quando nos esforçamos para garantir que: todas as vozes relevantes sejam ouvidas; os melhores argumentos com que contamos no presente sejam trazidos em apoio; o acordo ou desacordo entre participantes resulte só da força do melhor argumento. O conteúdo normativo de tais pressupostos não equivale à força obrigatória de normas de interação, mas ao sentido geral de suposições que antecipam e constituem a argumentação [...]: ao invés de imporem obrigações de agir racionalmente, tornam possível a prática que os participantes compreendem como argumentação. (SCHUMACHER, 2003, p.154-155).

O modelo habermasiano de comunicação vai além da noção de que a linguagem é uma descrição do mundo. Na pragmática de Habermas, a linguagem é o meio através do qual os sujeitos que participam da interação comunicativa partilham entendimentos intersubjetivamente. (SCHUMACHER, 2008).

Conforme Schumacher, a pragmática formal de Habermas afirma a viabilidade de uma reconstrução racional tanto das características semânticas de frases e enunciados, quanto dos aspectos pragmáticos dessas emissões. A sua pragmática é denominada universal na

medida em que busca explicitar os pressupostos gerais de toda situação de comunicação humana racional.

A pragmática formal busca expor o sistema fundamental de regras que os sujeitos capazes de comunicação conhecem. Em outras palavras, a pragmática formal origina-se da reconstrução sistemática das estruturais gerais presentes em toda situação de fala.

A partir dessa reconstrução da competência comunicativa, surge um conceito mais abrangente de razão: a racionalidade comunicativa, a qual será utilizada como fundamento crítico na teoria social.

As regras gerais existentes nas situações de fala são denominadas de infraestrutura pragmática das situações de fala. Para Habermas, essa infraestrutura seria universal, isto é, comum a todos os seres humanos em situações de ação comunicativa; e, portanto, a teoria da comunicação deveria ser a disciplina central das ciências sociais. No âmbito sociológico, a característica primordial da pragmática formal está em possibilitar relações interpessoais.

Schumacher (2008) destaca ainda o vínculo entre linguagem e o entendimento, a saber, um não pode ser explicado sem recorrermos ao outro. São conceitos cooriginários. Em sua utilização normal, a linguagem está necessariamente orientada para o entendimento. Isto não significa que a linguagem orientada para o entendimento seja predominante na realidade social.

Portanto, a pragmática formal habermasiana, ao viabilizar a reconstrução da competência comunicativa, fornece fundamentos para a Teoria Crítica. Estes fundamentos são provenientes das estruturas intersubjetivas da ação comunicativa entre os sujeitos sociais.

O conceito de ação comunicativa abrange a ação não verbal, sendo uma ação na qual os sujeitos sociais buscam um acordo comunicativo a fim de operacionalizar os seus projetos. Aqui, a linguagem é tomada como uma forma de ação, e não apenas como representação da realidade. Os domínios de ação responsáveis pela integração social e pela transmissão da cultura seriam constituídos pela ação comunicativa, e, por conseguinte, esses âmbitos não deveriam ser integrados pelos meios sistêmicos, tais como o dinheiro e o poder; sob o risco de acarretar como consequências as formas distorcidas de comunicação e as patologias da modernidade. (SCHUMACHER, 2008).

Ainda a respeito da ação comunicativa, Baynes assinala:

A explicação de Habermas da ação comunicativa possui consequências importantes para uma análise da origem da normatividade. De acordo com Habermas, adotar a postura deliberativa é perceber a conduta de outros (assim como a nossa própria) como orientada por normas, ou seja, percebê-los como agindo de acordo com as suposições idealizantes da ação comunicativa. Nessa concepção, as normas estão incorporadas nas práticas e as práticas são refletidas nas atitudes relevantes dos

atores sociais. Ao perceber os outros a partir da postura deliberativa, nós os tratamos como orientados por normas e também como instituindo normas, eles próprios, por meio das atitudes que adotam entre si. (BAYNES, 2008, p.250).

Baynes explana que a postura deliberativa é adotada a partir do prisma da segunda pessoa. Sendo assim, permite que os sujeitos sociais sejam distinguidos como agentes aptos a agir conforme razões, as quais são justificadas perante os outros participantes da ação comunicativa. Logo, proporciona um entendimento construtivista da razão: “algo pode contar, em última instância, como uma razão [...] como um resultado de seu *status* no interior da prática normativa da troca de razões”. (BAYNES, 2008, p. 242). Ademais, a adoção da postura deliberativa é concebida como uma decisão prática.

Ainda segundo o autor, Habermas procura desvendar, com esse desenvolvimento teórico, uma base mais complexa e aprofundada das propriedades normativas necessárias para uma Teoria Crítica da sociedade.

Dentro desse panorama, a teoria habermasiana passa a discutir o conceito de racionalidade comunicativa. A racionalidade dentro do modelo intersubjetivo é construída a partir dos procedimentos argumentativos. Esse conceito de racionalidade através do procedimento disponibiliza “um critério formal de racionalidade que opera como padrão normativo em relação aos critérios substantivos da racionalidade” (SCHUMACHER, 2008, p. 147-149). Desse modo, a unidade da razão no contexto moderno seria garantida pelo procedimento, pelo padrão da maneira de proceder.

Em sua análise, Schumacher (2008) considera que essa percepção de Habermas da comunicação como alicerçada nas estruturas intersubjetivas de entendimento entre agentes sociais pode auxiliar na orientação do diálogo entre culturas diferentes na conjuntura das sociedades multiculturais contemporâneas, uma vez que propicia um modelo para análise das circunstâncias do uso intercompreensivo da linguagem.

Como esclarece o próprio Habermas:

Os fenômenos prestam-se bem a ilustração de dificuldades do acordo mútuo intercultural; eles esclarecem a relação entre moral e eticidade ou uma vinculação interna entre significação e validação, e realimentam a velha questão sobre podermos transcender o contexto de nossa respectiva língua e cultura, ou, ao contrário, todos os padrões de racionalidade estarem atrelados a determinadas imagens de mundo e determinadas tradições. As esmagadoras evidências da fragmentação de sociedades multiculturais e da confusão linguística babilônica em meio a uma sociedade mundial mais que complexa parecem compeli-los a concepções holísticas de linguagem e a concepções contextualísticas de imagens de mundo que soam céticas em face de tantas reivindicações universalistas, sejam elas de natureza cognitiva ou normativa. (HABERMAS, 2002, p. 241-242).

Nas palavras de Schumacher:

Habermas desenvolve ainda uma visão geral dos recursos e capacidades universais que dispõem os sujeitos sociais para a prática do diálogo. Condições em que, mesmo fazendo parte de culturas distintas, os interlocutores podem se orientar pela maneira de proceder ao honrarem pretensões de validade. (SCHUMACHER, 2008, p.149-150).

Conclui-se que, a despeito da fragmentação cultural das sociedades modernas, a unidade da razão pode ser fundada na maneira de proceder, no aspecto procedimental do discurso. (SCHUMACHER, 2008).

No transcorrer da década de 1990, Jürgen Habermas expandiu o seu projeto de repensar criticamente as possibilidades de uma autorreforma radical das democracias liberais, sugerida pela pragmática formal, por meio da elaboração de uma teoria discursiva do direito e da democracia. Habermas estava convencido de que o legado do Iluminismo não havia sido compreendido totalmente. Portanto, a sua Teoria Crítica empenha-se em recuperar os potenciais de racionalidade que estariam implícitos em nosso conhecimento cultural. (JOHNSON, 2005).

Sobre esse empreendimento teórico habermasiano, Johnson aponta:

Dessa vez, não é a normatividade reprimida da esfera pública no início da era burguesa europeia, nem o status contrafactual das promessas levantadas por falantes competentes, e nem mesmo as presunções especificamente éticas de comunidades liberais democráticas que a Teoria Crítica precisa reconstituir. Na mira de Habermas, desta vez, está a normatividade incompletamente teorizada, que é tanto evidenciada como também traída pelo funcionamento usual das instituições político-legais das democracias liberais (o direito e a Estado Constitucional). Sua mensagem é que as principais tradições teóricas que delinearão os fundamentos do poder legítimo dessas instituições não compreenderam a centralidade da esfera pública moderna para essas expectativas e, portanto, subestimaram a extensão em que as normas críticas são abrigadas dentro dos arranjos institucionais das democracias capitalistas, como seus potenciais negligenciados. (JOHNSON, 2005, p.78, tradução nossa).

Desse modo, Habermas (1977), em sua obra “*Direito e Democracia: entre facticidade e validade*” busca refutar, performativamente, a objeção levantada de que a sua Teoria da Ação Comunicativa seria cega para a realidade das instituições. Nesse sentido, sua sociologia da democracia reconstrutiva escolhe seus conceitos básicos de maneira a identificar fragmentos de uma razão existente já incorporada nas práticas políticas e instituições em funcionamento nas sociedades democráticas liberais, por mais distorcidas que sejam. (JOHNSON, 2005).

De acordo com Johnson, ao comparar a amplitude da reconstrução da Teoria do Discurso com a parcialidade dos modelos liberais e republicanos da democracia moderna, Habermas fundamenta uma reflexão sobre a normatividade incompreendida presente nas

instituições democráticas liberais e passa a postular o aproveitamento desses potenciais de autotransformação armazenados nas sociedades modernas.

No pensamento de Johnson, a Teoria do Discurso é recomendada contra essas interpretações parciais da normatividade democrática apresentadas pelos modelos liberais e republicanos. Assim, a Teoria Crítica teria a seu encargo afastar os obstáculos a fim de alcançar uma melhor percepção dos potenciais autocríticos das sociedades democráticas liberais. Esse projeto de esclarecer as escolhas não realizadas latentes nos legados ambíguos da modernidade é uma tarefa de análise reconstrutiva.

Assim, a Teoria do Discurso considera os procedimentos anônimos de interação discursiva que almejam a construção de solidariedades entre os indivíduos como o parâmetro de legitimidade das democracias contemporâneas.

Ao teorizar sobre a legitimidade das ordens políticas, Habermas explica a sua necessária vinculação à soberania popular e aos Direitos Humanos:

A teoria política deu uma dupla resposta para a questão de legitimação: soberania popular e Direitos Humanos. O princípio da soberania popular fixa um procedimento que fundamenta a expectativa de resultados legítimos com base nas suas qualidades democráticas. Esse princípio expressa-se nos direitos à comunicação e à participação que asseguram a autonomia pública do cidadão. Em contrapartida, aqueles Direitos Humanos clássicos – que garantem aos cidadãos da sociedade a vida e a liberdade privada, a saber, âmbitos da ação para seguirem os seus planos de vida pessoais – fundamentam uma soberania das leis legítima a partir de si mesma. O direito positivado, ou seja, modificável, deve se legitimar sob esses dois pontos de vista normativos como um meio para a proteção igualitária das autonomias privada e civil do indivíduo. (HABERMAS, 2001, p.146).

Aprofundando o debate sobre a democracia, Johnson (2005) discorre a respeito da relação estabelecida na teoria habermasiana entre os Direitos Humanos e a soberania popular, entre a autonomia pública e a privada:

O autor vê sua contribuição ao debate contemporâneo sobre a democracia como uma tentativa de reconstruir em termos conceituais as lições que a própria história da modernidade nos ensinou: a inadequação dos modelos liberais e republicanos de democracia e a necessidade de se chegar a uma síntese de ambos. Habermas argumenta que a ênfase liberal nos direitos pode ser reconciliada com a ‘obsessão’ republicana na vontade popular soberana. De fato, ele advoga que os Direitos Humanos e a soberania popular pressupõem-se mutuamente no plano conceitual. Essa é a base do seu entendimento a respeito da interconexão entre autonomia pública e autonomia privada. Em outras palavras, os direitos dos cidadãos não são “dados” como uma espécie de presente da natureza ou de Deus, mas são produto direto da vontade política de um coletivo - público -de cidadãos cuja autonomia é garantida, em última instância, pelos seus direitos políticos individuais. Isso não é uma circularidade viciosa, mas simplesmente a expressão da cooriginalidade dos direitos básicos e da soberania popular. (JOHNSON, 2005, p.81-82, tradução nossa).

Segundo o referido autor, ao considerar a inadequação das respostas dos modelos liberais e republicanos aos problemas suscitados pela desintegração das visões de mundo abrangentes e da ética coletivamente vinculante em sociedades pluralistas, Habermas, em sua

teoria, vincula o exercício legítimo do poder, nas democracias liberais, aos procedimentos anônimos de interação discursiva e deliberação destinados a construir solidariedades racionais entre estranhos.

Ainda nesse raciocínio, Habermas sustenta que a função integradora exercida pela lei e pelos sistemas políticos não se fundamenta somente em mecanismos coercitivos. Ao invés disso, o autor aponta existência de um princípio universal de autodeterminação que seria um parâmetro fundamental da legitimidade das ordens políticas e jurídicas.

Conforme Johnson (2005), o princípio de autodeterminação estabelece que os cidadãos devem sempre se compreender como autores das leis às quais estão submetidos. Todavia, o “eu / auto” presente nessa noção de autodeterminação deve ser formulado em termos que acomodem a complexidade e a heterogeneidade de uma cidadania moderna multicultural e etnicamente diversa. Nesse sentido, somente as normas procedimentais de uma interação discursiva que têm por objetivo um consenso - a ser alcançado por meio de argumentação racional - podem preencher o papel do "eu / auto" necessário para sustentar esse princípio de autodeterminação à qual a autoridade legítima de uma ordem política legal e constitucional poderia recorrer.

Uma ordem jurídica é legítima quando assegura por igual a autonomia de todos os cidadãos. E os cidadãos só são autônomos quando os destinatários do direito podem ao mesmo tempo entender-se a si mesmos como autores do direito. E tais autores só são livres enquanto participantes de processos legislativos regrados de tal maneira e cumpridos sob tais formas de comunicação que todos possam supor que regras firmadas desse modo mereçam concordância geral e motivada pela razão. Do ponto de vista normativo, não há Estado de Direito sem democracia. (HABERMAS, 2002, p.242).

Ainda de acordo com Habermas:

Observando-se normativamente, calcar o processo democrático em uma cultura política comum não possui o sentido excludor de efetivação de um modo de ser próprio nacional, mas antes o sentido inclusivo de uma prática de autolegislação que engloba igualmente todos os cidadãos. [...] A coletividade política permanece aberta para abarcar os cidadãos de qualquer origem sem fechar esse outro na uniformidade de uma nação homogênea. [...] A construção da vontade e da opinião estruturada publicamente na forma de uma discussão torna possível um entendimento racional e político também entre desconhecidos. Porque o processo democrático garante legitimidade já graças às suas qualidades procedurais, ele pode, quando necessário, voltar-se para as falhas de integração social e produzir uma cultura política comum diante de uma composição cultural modificada da população. (HABERMAS, 2001, p.93- 94).

Isto significa, para Johnson (2005), que em condições usuais, as ações na arena central do sistema político (espaço público formal de tomada de decisões) correntemente podem acontecer de acordo com rotinas sem referência a processos de formação de opinião coletiva em toda a comunidade (esfera pública informal da sociedade civil). As instituições do

direito podem funcionar para tornar efetivo o papel do centro político na proteção dos processos de racionalização de uma sociedade civil ativa, condição necessária para a reprodução de uma esfera pública democrática liberal. O sistema político, por sua vez, deve ser capaz de assegurar as condições para a existência de uma sociedade civil ativa.

Dando continuidade às suas construções teóricas e filosóficas, em sua obra "*A Constelação Pós-Nacional: Ensaio Político*", Habermas (2001) problematiza as transformações ocasionadas pelo fenômeno da globalização e as suas consequências para o modelo político organizado na forma de Estados nacionais.

Essa modificação limita de tal modo a atuação dos Estados nacionais no seu âmbito de ação que as opções que lhe restam não são suficientes para enfrentar as consequências secundárias sociais e políticas de um trânsito comercial transnacionalizado. [...] na medida em que uma economia globalizada foge às intervenções desse Estado regulador. As funções do Estado social evidentemente só poderão continuar a ser preenchidas no mesmo nível de até agora se passarem do Estado nacional para organismos políticos que assumam de algum modo uma economia transnacionalizada. (HABERMAS, 2001, p.67-69).

A interpretação de Johnson (2005) é que Habermas aponta a imprescindibilidade de um projeto de construção de uma esfera pública global. Para ele, embora o desafio apresentado não possa ser subestimado, uma esfera pública global oferece o único caminho possível para a democracia. Por isso, os esforços de Habermas são para comprovar a transferibilidade da normatividade que amparou os Estados de bem-estar democrático para o âmbito global.

Também segundo Johnson, Habermas afirma a sua convicção na capacidade de aprendizado do ser humano (e, conseqüentemente, na possibilidade de que sociedades inteiras também possam aprender, ou seja, o aprendizado social). Assim, o autor postula que, a partir das histórias dos Estados democráticos nacionais, as sociedades aprendam a forjar laços de uma solidariedade cosmopolita em um mundo constituído involuntariamente como uma comunidade de riscos. O ponto, para ele, é a necessidade de uma nova maneira de vincular os cidadãos em um sentido prático de sua responsabilidade mútua, construindo, assim, solidariedades legítimas entre populações desiguais e diversas.

O surgimento dos regimes em níveis regionais, internacionais e globais compensam de forma relativa a diminuição de algumas das competências dos Estados nacionais. Para Habermas, um caminho possível seria a transferência das capacidades do Estado para autoridades e estruturas supranacionais; o que demandaria uma comunicação pública que ultrapasse as fronteiras das esferas públicas até então limitadas quase exclusivamente aos contextos domésticos.

Johnson (2005) reitera que a interpretação de Habermas desse processo é de que a globalização não é um fenômeno que envolve apenas o crescimento da abrangência e da intensidade dos fluxos comerciais, mas abarca também a extensão das relações comunicativas, que trarão mais possibilidades.

Complementar ao arcabouço teórico elaborado por Habermas, esta pesquisa foi enriquecida pela abordagem da teoria crítica de Seyla Benhabib, em especial das obras “*The Rights of Others: Aliens, Residents, and Citizens*” (BENHABIB, 2004) e “*Another Cosmopolitanism*” (BENHABIB, 2006). Assim, apresentamos sucintamente alguns dos preceitos e considerações centrais da teoria de Benhabib.

Desde os anos 1980, diversos autores da teoria social passam a alegar sua associação à corrente teórica denominada Teoria Crítica, que teve seus primórdios com o estabelecimento do Instituto de Pesquisa Social de Frankfurt, dentre os quais podemos citar Iris Young, Nancy Fraser, Seyla Benhabib, Jean Cohen, Kenneth Baynes, James Bohman, Andrew Arato e William Regh. (SILVA, 2008).

Seyla Benhabib faz parte da terceira geração de intelectuais da Teoria Crítica. De acordo com Rush (2008), os teóricos filiados a essa geração da Teoria Crítica percebem o mundo como uma realidade mais complexa e fragmentada do que a interpretação concebida a partir da análise habermasiana.

Segundo a teoria de Benhabib (2004), um consenso em torno da validade universal dos Direitos Humanos está ainda longe de ocorrer, e continua pesando sobre eles a marca de serem expressões indefectíveis da cultura ocidental, muito embora se possa defender o enunciado “direito a ter direitos” como princípio moral a ser evocado para a elaboração de princípios legais para articular um sistema de regras e de garantias individuais comuns a quaisquer sociedades e culturas historicamente postas. Nesse sentido, observa Benhabib que a universalidade dos Direitos Humanos dependeria da possibilidade de serem eles reconstruídos mediante o aperfeiçoamento da lógica contida em seu princípio moral. Isso só seria conseguido caso os Direitos Humanos fossem evocados, de forma provisória como regulamento universal para assegurar a liberdade comunicativa necessária a empreender iterações democráticas, visando à busca de consensos que permitam empregar, de forma coerente, o princípio moral dos Direitos Humanos, para justificar a construção de um sistema de leis que atendam às particularidades históricas, sociais e culturais locais. (ANGELICO; POKER, 2017).

Nas palavras de Benhabib (2004):

Como fazer a transição dessas considerações formais e abstratas acerca do direito básico à liberdade comunicativa para os específicos regimes de direitos, sistemas jurídicos, cartas e convenções das organizações políticas existentes? O discurso das democracias liberais é necessariamente travado na tensão criada, por um lado, pelo contexto transcendente de validade dos direitos humanos; e, por outro lado, pelas especificidades culturalmente geradas e histórico e socialmente formadas das comunidades jurídico-civis existentes. O ponto não deve ser negar essa tensão existente, adotando apenas uma ou outra dessas alternativas morais, mas deve ser a de negociar a sua interdependência, re-situando ou reiterando o universal em contextos concretos. (BENHABIB, 2004, p.133-134, tradução nossa).

Para Silva (2008), corroborando com a perspectiva habermasiana, Benhabib salienta o conceito de autonomia comunicativa. De acordo com o raciocínio desenvolvido por Benhabib, a importância deste conceito estaria em sua capacidade de suplantarmos um déficit democrático que havia acompanhado a Teoria Crítica, possibilitando, destarte, a composição de uma crítica da sociedade que favorecesse a sua democratização radical.

De acordo com Silva, o modelo de democracia radical (deliberativa), participativo e pluralista elaborado por Benhabib está relacionado ao conceito de autonomia comunicativa. Tal modelo é favorecido pela multiplicidade de argumentações e pontos de vista, demanda a renúncia a qualquer tipo de constrangimento prévio à discussão, e reivindica a abertura à participação de todos os cidadãos interessados em fazer parte do debate.

Benhabib assume em sua construção teórica um princípio procedimental de legitimidade democrática:

A premissa básica da ética do discurso afirma que “somente são válidos aqueles arranjos e princípios institucionais normativos que podem ser aceitos por todos os interessados sob situações de argumentação especial denominadas discursos”. Eu denomino este princípio de “metanorma”, no sentido de que normas mais específicas, para serem consideradas válidas, precisam ser testadas por meio de procedimentos que possam atender a esse critério. Em minha interpretação, essa metanorma pressupõe os princípios de respeito moral universal e de reciprocidade igualitária. (BENHABIB, 2004, p.13, tradução nossa).

Ou seja, os resultados da formação democrática da vontade serão legítimos somente se forem alcançados por meio de procedimentos discursivos deliberativos. A imparcialidade necessária a esses processos públicos de discussão requer que os mesmos sejam radicalmente inclusivos, tanto em relação aos temas passíveis de serem debatidos, quanto no tocante aos participantes que poderão fazer parte da discussão racional. (SILVA, 2008).

Benhabib discute como a adoção dessa ética do discurso de caráter universalista pode trazer questionamentos e mesmo mudanças nas configurações tradicionais de participação política e cidadania.

Uma vez que a teoria do discurso articula um ponto de vista moral universalista, não pode limitar o escopo da conversa moral apenas àqueles que residem dentro de fronteiras reconhecidas nacionalmente; deve ver a conversa moral como potencialmente estendendo-se a toda a humanidade. Isto é, todas as pessoas, e todos

os agentes morais interessados e àqueles a quem minhas ações e consequências das minhas ações possam impactar de uma maneira ou outra, são potencialmente parceiros na comunicação comigo: eu tenho uma obrigação moral de justificar as minhas ações com razões para esses indivíduos ou para os seus representantes. [...] Uma abordagem discursiva deve impor limitações significativas sobre o que pode ser considerado como prática moralmente permissível de inclusão e exclusão dentro de políticas de soberania. [...] De um ponto de vista universalista e cosmopolita, os limites, inclusive fronteiras estatais, requerem justificação. Práticas de inclusão e de exclusão estão sempre sujeitas a questionamentos do ponto de vista da conversa moral infinitamente aberta. (BENHABIB, 2004, p.14-15, tradução nossa).

Segundo a análise de Rush (2008), a abordagem de Benhabib pode ser considerada construtivista, uma vez que compreende as identidades e as normas coletivas como constituídas dentro de uma estrutura deliberativa. Para a autora, a deliberação não alcança uma conclusão permanente, pois deve ser um projeto contínuo de construção. Dessa forma, embora não seja possível uma realidade social livre do poder e da coerção, a crítica de determinadas formas de poder ou o questionamento a respeito da legitimidade de certas normas ou decisões é uma tarefa possível de ser empreendida.

Desse modo, a elaboração teórica de Benhabib questiona a legitimidade dos modelos e práticas convencionais de cidadania, exercício de direitos e participação política do mundo hodierno. Conforme Benhabib aponta:

O direito a ter direitos na contemporaneidade significa o reconhecimento do status universal da personalidade de todo e qualquer ser humano, independentemente de sua cidadania nacional. O desafio que se apresenta é desenvolver um regime internacional que desacople o direito a ter direitos do status de nacionalidade de um ser humano. (BENHABIB, 2004, p.68, tradução nossa.).

A característica crucial da teoria social crítica refere-se à compreensão da emancipação humana como a superação das inferiorizações e discriminações presentes na realidade da vida social. Destarte, há desafios múltiplos e complexos a serem pensados por uma teoria crítica do mundo hodierno.

A perspectiva metodológica utilizada para a realização desta pesquisa é a metodologia da reconstrução racional, a partir dos conceitos de inclusão e emancipação nos parâmetros do Estado democrático de Direito, segundo a teoria elaborada por Jürgen Habermas, com foco na metodologia e nos conceitos supracitados conforme contextualizados nas obras: “*A constelação pós-nacional: Ensaio Político*” (HABERMAS, 2001) e “*A inclusão do outro: estudos de teoria política*” (HABERMAS, 2002).

A perspectiva metodológica da reconstrução racional assume a necessária vinculação entre compreensão e participação, esta seria a Hermenêutica que fundamenta a metodologia habermasiana da reconstrução racional. Ou seja, a reconstrução racional é uma proposta metodológica em Ciências Sociais que explicita significações que não estavam explícitas

(conhecimentos implícitos ou significações que foram possíveis de ser extraídas devido à análise de contextos interpretativos). Esses conhecimentos implícitos ou significações não explícitas são utilizados pelos participantes de ações comunicativas no momento de construir seus argumentos.

Schumacher (2008) explica que, para Habermas, a reconstrução racional se refere a todo projeto cujo objeto seja a reconstrução explícita e sistemática de um conhecimento implícito e pré-teórico. As ciências chamadas reconstitutivas são as ciências que acolhem essa orientação, a exemplo da pragmática formal. Ademais, a expressão *reconstrução racional* diz respeito ao âmbito de determinadas disciplinas, tais como a ética, a estética, a epistemologia, a lógica, a linguística, a filosofia da linguagem, a teoria da argumentação, a teoria da ação, dentre outras, uma vez que o domínio dessas disciplinas é relativo a um saber pré-teórico, a uma compreensão intuitiva dos sistemas de regras que estão nas bases da produção e avaliação de proposições e operações simbólicas. Ou seja:

Encontra-se aqui subjacente a ideia de que os sujeitos, falantes e agentes, sabem como realizar, executar e reproduzir uma série de coisas, sem se referir explicitamente aos conceitos, regras, critérios e esquemas em que baseiam suas realizações. Assim, um sujeito pode produzir enunciados com sentido, construir orações gramaticalmente corretas, desenvolver teorias plausíveis e argumentos corretos, baseando-se simplesmente no conhecimento e habilidades implícitas. Ou seja, sem saber que ao fazer essas coisas está empregando determinadas operações, aplicando certos critérios e seguindo determinadas regras. (SCHUMACHER, 2008, p.121).

Conforme Poker (2018), Habermas considera que sua proposta de investigação social alicerçada na interpretação – a reconstrução racional – pode ser uma alternativa metodológica às ciências sociais, já que proporcionaria um saber sobre as ações, simultaneamente crítico, construtivo e teórico.

A condição crítica da reconstrução racional derivaria do fato de que as reconstruções racionais esclarecem as condições de validade dos proferimentos, e, portanto, poderiam explicar também os casos desviantes.

A condição construtiva estaria relacionada à potencialidade da reconstrução racional de estabelecer novos padrões analíticos, uma vez que as reconstruções racionais impulsionariam as distinções entre as pretensões de validade particulares para além dos limites delimitados pela tradição. (HABERMAS, 1989; POKER, 2018).

Em relação ao conhecimento teórico produzido por intermédio da reconstrução racional, Habermas argumenta que seria possível a produção de um saber teórico competitivo, desde que a análise das condições de validade gerais seja bem sucedida; e, assim, as reconstruções racionais poderiam ter a pretensão de descrever universais.

Também segundo Poker (2018), ao apresentar a sua proposta metodológica, Habermas alerta para a condição de falibilidade própria a todo conhecimento humano, pois todo conhecimento será sempre envolvido por alguma subjetividade.

Conforme discorre Poker:

Se devidamente circunscrita pela condição de falibilidade, na proposta interpretativa/compreensiva de Habermas, há a possibilidade de se produzir conhecimento normativo, que seja ao mesmo tempo crítico, prático, explicativo e emancipatório da realidade social, com chances de superação dos vícios advindos dos modismos e da tendência etnocêntrica, que espreita as Ciências Sociais desde suas primeiras formulações. (POKER, 2018, p. 190)

Nessa perspectiva, a Teoria Crítica, por intermédio da metodologia da reconstrução racional, pode elaborar um diagnóstico de época apto a descrever formas de alienação e inferiorização, e, simultaneamente, potenciais de emancipação de acordo com critérios inscritos na própria dinâmica da vida social. (REPA, 2013).

De acordo com Nobre e Repa (2012, p. 18), a reconstrução é “[...] o modo específico por meio do qual se pode ancorar na realidade das sociedades capitalistas os potenciais emancipatórios.” Reconstruir não quer dizer reproduzir os fatos da realidade social, mas sim refletir sobre as regras que devem ser supostas para se compreender o sentido e o não sentido daquilo que é construído socialmente. Ademais, essas regras, estruturas e processos podem revelar potenciais de emancipação, possibilidades melhores de desenvolvimento que, apesar de não terem sido explorados, são imanentes à realidade social.

A partir de um conceito universalista e complexo de razão comunicativa, Habermas reconstrói, em sua teoria, padrões de racionalidade absorvidos pelos mundos da vida e pelas estruturas da ação social, valendo-se de pressupostos filosóficos como as contradições performativas, que não se fechem à comprovação empírica. Fundamental destacar que a razão comunicativa deve ser situada historicamente e reconstruída baseada no tempo presente. (REPA, 2013).

De acordo com Repa, a concepção de reconstrução de padrões de racionalidade é essencial para o modelo habermasiano de Teoria Crítica. Assim, a teoria irá explicitar o saber intuitivo e pré-teórico, revelando-o como uma série de regras conectadas entre si. Em um momento posterior, a teoria busca demonstrar a maneira pela qual os padrões de racionalidade se desenvolveram ao longo da história.

Desse modo, o conceito de reconstrução não se restringe nem se esgota aos aspectos metodológicos, pois a teoria crítica reconstrutiva necessita explicar o seu surgimento a partir de um problema social factual, isto é, a teoria crítica reconstrutiva precisa explicar a si mesma. Além disso, o modelo reconstrutivo crítico é uma reação a uma situação de crise: o

teórico consegue acessar as estruturas a serem reconstruídas somente quando as mesmas estão sendo ameaçadas pelas consequências patológicas do ataque das intervenções sistêmicas, ou seja, no momento em que as infraestruturas do mundo da vida estão em risco. (REPA, 2013).

Assim, o teórico crítico deve avaliar criticamente o conteúdo de propostas, instituições e normas existentes a fim de localizar as reproduções das discriminações (razão instrumental) e efetuar a reconstrução racional desses conteúdos, com o objetivo de distinguir as potencialidades emancipatórias (razão comunicativa) imanentes à realidade social.

Em nosso trabalho, a metodologia da reconstrução racional foi empregada para avaliar criticamente as políticas públicas brasileiras (bem como analisar o conteúdo da legislação que propiciou a elaboração dessas políticas) atinentes aos refugiados, identificando as discriminações e inferiorizações que permanecem sendo reproduzidas no real social e apontando os potenciais de emancipação ainda não explorados. Em outras palavras, o exame racionalidade proposto aplica-se às políticas do Brasil dirigidas aos refugiados.

1.3. O PROBLEMA DA EMANCIPAÇÃO SOB A ÓTICA DOS REFUGIADOS

A Teoria Crítica tem como alvo um futuro em que a humanidade seja emancipada, ou seja, almeja uma orientação do processo histórico rumo à emancipação dos seres humanos em uma realidade social mais igualitária e mais justa. (FREITAG, 1986; SILVA, 2014).

Nobre (2008) considera que o conhecimento da realidade social abarcaria não somente a percepção do funcionamento da sociedade, como também a assimilação dos componentes destrutivos existentes na sociedade, dos elementos que impossibilitam a emancipação. A escola de Frankfurt esquadriña a realidade social em busca dos potenciais de emancipação imanentes à sociedade e dos bloqueios que impedem a realização dessa emancipação.

Logo, o sentido de emancipação assinalado pela Teoria Crítica não se constitui como um ideal ou como uma utopia teórica, e sim como uma possibilidade concreta e existente na sociedade. A perspectiva crítica é caracterizada por ter um fundamento assentado na realidade social.

De acordo com Nobre (2008), por meio da produção de diagnósticos do tempo que identificam esses potenciais de emancipação, a teoria não se limita a descrever a sociedade, posto que almeja analisar a dinâmica social a partir de uma emancipação simultaneamente possível e bloqueada. Longe de ficar circunscrita à exposição do que existe concretamente na sociedade, a teoria deve ponderar aquilo que já existe na realidade social diante daquilo que

pode vir a existir, isto é, ante as possibilidades existentes na dinâmica social e ainda não exploradas.

Segundo Melo (2011), a crítica radical da sociedade, empreendida por Karl Marx, estava sujeita ao paradigma da produção, cuja categoria central era o trabalho, o que significou que a emancipação esteve então vinculada a esse horizonte teórico:

A crítica da economia política mostrou que o sistema econômico burguês criado impossibilitava a realização da liberdade e da igualdade no interior de sua lógica reprodutiva. [...] Nessa linha de interpretação, a autonomia, ou auto atividade produtiva dos indivíduos ou das classes só poderia ser alcançada quando os trabalhadores se apropriassem coletivamente da totalidade da produção, identificando, assim, emancipação e desenvolvimento das forças produtivas. (MELO, 2011, p. 255-256).

O autor discorre sobre as mudanças sociais ocorridas na contemporaneidade e a consequente necessidade da Teoria Crítica atualizar os seus diagnósticos de tempo a essa nova dinâmica social:

A dimensão do conflito classicamente considerado pela esquerda entre capital e trabalho e os remédios redistributivos vislumbrados não podem mais pretender representar as condições políticas, sociais, econômicas e culturais a partir das quais podemos diagnosticar as possibilidades imanentes para a realização de mudanças nos contextos de nossa época. (MELO, 2011, p. 259).

Melo argumenta que, nesse novo contexto social, o sentido de emancipação também sofreu alterações significativas, que precisam ser consideradas ao elaborarmos um diagnóstico crítico. Nesse sentido:

O esgotamento da utopia em face dos obstáculos da economia e do poder político pôs de lado não a orientação emancipatória como tal, mas suas determinações totalizantes. A utopia da sociedade do trabalho parece ter ficado para trás, mas não o ímpeto de formas de vida que reagem e lutam pelo seu espaço de autonomia, mostrando que a emancipação não tem apenas *um* sentido, mas é perpassada por uma *pluralidade* de perspectivas. Emancipação significa, portanto, “libertação de energias *políticas* paralisadas” (Habermas, 1990, p.93). E as manifestações de revolta não são inventadas pelo teórico. Elas são provocadas estruturalmente pelas desigualdades produzidas pelo mercado e pelo Estado ou pela dinâmica dos conflitos em torno de valores, do pluralismo social e cultural, dos fenômenos de intolerância, injustiça etc. (MELO, 2011, p. 258-259).

A racionalidade, para a Teoria Crítica, possibilitaria ao homem alcançar a autonomia, atingindo a emancipação. Por isso, os teóricos de Frankfurt buscam desvendar e avaliar porque o ideal do Iluminismo de emancipar o ser humano por meio da razão não havia se concretizado. Todavia, o conceito de racionalidade dos pensadores da primeira geração da Teoria Crítica estava inserido no interior do paradigma teórico da produção, o que resultou em uma interpretação parcial da racionalidade. Nesse sentido, Habermas discorda dos teóricos críticos de Frankfurt ao propor um novo quadro teórico que considerasse a interação social em sua função de aprendizagem e de socialização; e não apenas o paradigma da produção, cuja

categoria central de análise era o trabalho. Para Habermas, além da racionalidade instrumental que orientaria as relações de trabalho e as forças de produção, seria necessário levar em conta a existência de outra racionalidade, presente nas esferas da evolução cultural e social, nas relações simbólicas, a qual propiciaria a socialização, a aprendizagem e a ação orientada segundo normas e valores: a racionalidade comunicativa. (FREITAG, 1986; SILVA, 2014).

Silva (2014) explana que o projeto teórico habermasiano tem como um de seus temas principais a racionalidade, já que, para o autor, a razão seria o recurso fundamental para a resolução dos problemas e dos conflitos da humanidade. Segundo Silva, apesar das críticas existentes a respeito da razão, Habermas enfatiza o potencial da racionalidade para a produção de conhecimento e também para a formação de consensos. Assim, o autor destaca a necessidade de reconsiderar a racionalidade de maneira mais abrangente, inclusive na forma em que ela está presente nas práticas cotidianas de comunicação e interação dos seres humanos.

Para Silva, Habermas constrói a sua teoria rompendo com o antigo paradigma teórico da produção, centrado na relação sujeito-objeto, outorgando lugar ao paradigma fundamentado na relação sujeito-sujeito, o paradigma da comunicação, pois a linguagem seria um elemento primordial para a constituição de uma sociedade emancipada.

No momento em que os seres humanos interagem, em que atos de fala são formulados e emitidos, as pessoas precisam assumir seus posicionamentos em torno de algo a ser compreendido. É nesse processo que a racionalidade comunicativa se constitui: a partir do conhecimento pré-teórico existente no contexto interacional e da disposição de compreender algo no mundo.

Conforme Repa (2008), as relações sociais estabelecidas nesse paradigma da comunicação observariam uma variedade de regras socioculturais, quer dizer, orientar-se-iam por normas e maneiras compartilhadas de agir e de pensar, tais como: leis, regulamentos, imperativos morais e costumes. O conjunto dos procedimentos argumentativos e das regras compartilhadas entre os participantes de um debate que propiciam um consenso livre de coações constitui o núcleo normativo e a dimensão emancipatória da ação comunicativa.

O autor sinaliza que a comunicação refere-se à utilização da linguagem orientada para o entendimento. Esse tipo de interação social, em que a linguagem é utilizada para se chegar a um acordo racional entre os participantes, é denominado ação comunicativa. Considerando que nenhuma interação social pode acontecer sem a comunicação, tem-se que a comunicação é um elemento imprescindível da ação.

Repa analisa ainda que, em sua Teoria da Ação Comunicativa, Habermas aborda um tipo de violência distinto daquele analisado pelo paradigma teórico da produção, que tratava da violência própria da esfera produtiva. Habermas investiga uma forma de violência social mais sutil, presente nas sociedades modernas capitalistas, oriunda de outras esferas, a exemplo dos conflitos presentes na vida cultural, nas relações sociais familiares e afetivas, nas maneiras de exercitar a cidadania, etc.

Habermas denomina esses conflitos das sociedades modernas procedentes de distintos âmbitos como patologias sociais, as quais seriam resultado do fenômeno da invasão dos sistemas econômico e estatal-burocrático na esfera privada das relações sociais e na esfera pública de debates, fenômeno denominado pelo autor como colonização sistemática do mundo da vida, conforme esclarece Repa (2008):

Os sistemas cumprem suas funções de reprodução material da sociedade, mas, além disso, em consequência de seus imperativos de conservação e reprodução, expandem-se para além do âmbito material e atacam os domínios do mundo da vida que não têm a ver diretamente com questões materiais. O conceito que Habermas forja para compreender esse processo todo é o conceito de colonização sistemática do mundo da vida. O sistema invade e coloniza o mundo da vida. A lógica da economia capitalista e a lógica da administração burocrática intervêm nos âmbitos da esfera da vida privada e da vida pública, subsumindo o que é específico desses âmbitos do mundo da vida sob seus códigos, ou seja, o código do dinheiro e o código do poder, que são formas empobrecidas e padronizadas de linguagem. (REPA, 2008, p.163-164).

Para Habermas, a lógica do mundo da vida não deveria ser suplantada pela lógica do dinheiro e do poder, uma vez que a lógica do mundo da vida é a do entendimento recíproco entre os participantes da interação social, entre os sujeitos que fazem parte das ações comunicativas.

Por conseguinte, a racionalidade comunicativa ou a racionalidade do entendimento recíproco pode servir como parâmetro tanto para identificar patologias sociais, como para distinguir formas de vida emancipada na sociedade. Segundo Repa (2008), a racionalidade do entendimento propicia um conceito específico de emancipação e de vida emancipada.

A emancipação não pode ser entendida como um modo de vida propriamente dito, haja vista a impossibilidade de antever o que é uma vida emancipada; não obstante, é crível determinar os regramentos para o diálogo emancipado, e, em vista disso, assegurar – por meio de instituições, programas e políticas - condições para fomentar formas de vida emancipadas. (REPA, 2008).

Segundo Freitag (1995), a superação das patologias sociais da modernidade depende de impedir que a racionalidade instrumental do sistema colonize a esfera do mundo da vida, caracterizada pela racionalidade comunicativa. A liberdade, a autodeterminação e a

autorealização dos indivíduos que fazem parte da sociedade precisa ser garantida, o que ocorrerá mediante a sua participação contínua na política, com a formulação e a coordenação de seus interesses e demandas via ação comunicativa e discursos.

Freitag explica que as concepções de emancipação e de liberdade de cada membro da sociedade devem ser debatidas e negociadas nos processos de interações comunicativas e de discussões públicas, de forma a estabelecer uma dinâmica de respeito à integridade de cada indivíduo e de reciprocidade de direitos e deveres.

Retomando Repa (2008), na conjuntura das sociedades modernas pós-tradicionais, o processo argumentativo assume papel relevante no desenvolvimento da interação social e no ensino da emancipação dos seres humanos, notadamente no que tange ao papel da racionalidade da ação comunicativa em viabilizar a reprodução cultural, a integração social e a socialização dos indivíduos.

Toda situação de interação comunicativa traz em si um aspecto essencialmente inclusivo e democrático, já que o processo discursivo pressupõe um ponto de vista moral universalista, isto é, a ação comunicativa deve permanecer aberta à participação de todos os indivíduos; portanto, o debate tem o potencial de ser estendido a toda a humanidade, incluindo radicalmente todas as pessoas interessadas em fazer parte da discussão pública racional.

Segundo a análise de Poker (2014), o conceito de inclusão, na perspectiva habermasiana, aponta para um aperfeiçoamento necessário da democracia moderna, para que ela se torne uma prática de autolegislação que englobe igualmente todos os cidadãos. Inclusão quer dizer que a coletividade política permanece aberta para acolher os cidadãos de qualquer origem, sem fechá-los na uniformidade de uma nação homogênea. Pois um consenso de fundo, anterior e assegurado pela homogeneidade cultural, torna-se supérfluo como um dado pressuposto da democracia, na medida em que a construção da vontade e da opinião estruturada publicamente, na forma de uma discussão, torna possível um entendimento racional e político também entre desconhecidos.

Conforme Poker, o conceito de reconhecimento habermasiano consiste no relacionamento ideal buscado pelos diferentes modos de vida presentes no interior de uma sociedade. Cada modo de vida afirma sua existência na medida em que considera a igual legitimidade da existência de todos os outros, majorias ou minorias. Reconhecimento é o relacionamento entre grupos étnicos, em que se refere à validação das especificidades e à consideração do direito à existência que os grupos se concedem mutuamente. O pressuposto é que cada modo de vida possui especificidades.

Faz-se relevante destacar que, para Habermas, as políticas públicas de inclusão- que visam à participação política, e por meio dessa, à emancipação – são imprescindíveis nas sociedades democráticas e plurais da contemporaneidade, enquanto as políticas de reconhecimento, para o autor, não são consideradas necessárias. Essa posição de Habermas se deve ao princípio da neutralidade do direito – e do procedimento democrático – não implicaria no esforço do Estado em prol da sobrevivência e da promoção de uma determinada nação, cultura ou religião; mas sim na expansão do processo democrático de concretização de direitos subjetivos iguais de forma a assegurar a coexistência equitativa de variados grupos étnicos. De acordo com Habermas (2002), não é necessária qualquer fundamentação específica para isso, nem tampouco uma proposta concorrente.

Normativamente, ao garantir a integridade individual do sujeito, ocorre a defesa dos contextos intersubjetivos de socialização e de formação da identidade desse sujeito. As culturas e as formas devidas são reproduzidas no momento em que logram convencer do valor de si mesmas os que as assumem e as internalizam. Dessa feita, o direito estatal deve somente viabilizar essa conquista hermenêutica da reprodução cultural dos universos vitais, uma vez que uma garantia de sobrevivência iria negar aos sujeitos a liberdade de poder absorver ou abandonar essa herança cultural. (HABERMAS, 2002).

Nas sociedades complexas, é primordial uma neutralidade do Direito perante as diferentes formas de vida, concepções éticas e culturais que coexistem dentro de um Estado, devendo o poder público ater-se à garantia das condições democráticas de formação da opinião e da vontade públicas. De acordo com Habermas, somente o consenso procedimental possibilitaria a coesão e integração dos cidadãos nessas sociedades.

Para Poker (2014), nas sociedades multiculturais do mundo moderno, que são espaços sociais constituídos pela contínua negociação de identidades de indivíduos e grupos vinculados a diferentes matrizes culturais, a realização permanente das condições de inclusão no debate público racional torna-se fonte de legitimação do poder público e das instituições sociais, em substituição aos anteriores laços sociais decorrentes da tradição, de um passado ou idioma comuns, e de qualquer outro fator de unificação.

Poker explica que a inclusão é um esforço pelo entendimento em meio a uma situação de diferenciação provocada por interesses provindos de referências culturais distintas. O resultado é um processo de individualização, uma vez que todo ser humano precisa ser tratado como indivíduo, e todo indivíduo deve ser considerado como um sujeito de direitos, não importando sua procedência cultural. Inclusão é o empenho pela abertura à diversidade, necessária à preservação das condições de convivência nas sociedades

multiculturais. Tanto mais aumentam as condições de convivência quanto mais se aperfeiçoa a democracia nos processos de tomada de decisões.

O aperfeiçoamento do processo democrático implica possibilitar a coexistência das diferentes culturas em um espaço político de liberdade. Tal aperfeiçoamento, por sua vez, depende do esforço pela extensão dos direitos fundamentais a todos, porquanto esses direitos fundamentais são uma condição imprescindível para que todos os cidadãos possam participar das discussões públicas, traduzindo no debate democrático os seus próprios interesses. (POKER, 2014).

Desse raciocínio, o autor referido conclui que a convivência intercultural demanda que todos os seres humanos – independentemente de sua origem cultural, de sua nacionalidade ou de seu status migratório – tenham os seus direitos fundamentais (direitos civis, políticos, culturais) garantidos e efetivados. Somente o respeito aos Direitos Humanos fundamentais endossa a igualdade necessária para a participação política de todos.

Trazendo essa discussão para o tema desta pesquisa, a questão da emancipação na perspectiva dos refugiados e imigrantes possui uma característica inclusiva: requer garantir as condições para a sua participação política nas sociedades das quais eles passam a fazer parte, a despeito de sua origem, nacionalidade ou condição migratória.

No caso dos refugiados que vivem no Brasil, a legislação nacional e políticas públicas relativas a esses seres humanos só poderão ser avaliadas como políticas emancipatórias, na medida em que respaldarem a capacitação para a participação política dos refugiados na sociedade brasileira. Isso se deve ao fato de que, para Habermas, a emancipação pressupõe assegurar os Direitos Humanos dos indivíduos na esfera privada a fim de que os cidadãos tenham condições de participar ativamente dos debates e argumentações da esfera pública.

No decorrer de nossa análise, pode-se constatar¹⁰ que os refugiados não participam do processo de discussão e de elaboração das leis, dos direitos e das políticas aos quais estão subordinados. Logo, eles estão sujeitos a uma situação de heteronomia, isto é, os refugiados devem se submeter a uma regulação que é criada a expensas do seu conhecimento. Como resultado, tem-se um regulamento absolutamente genérico, que não estabelece diferenciação entre necessidades e isso compromete as políticas públicas, sobretudo no caso brasileiro. As especificidades (de ser mulher, de ser criança, de chegar ao país com toda a família, dos grupos indígenas que adentram o Brasil) não são consideradas, não são levadas em conta no

¹⁰Apresentaremos essa discussão de forma mais completa e aprofundada no desenvolvimento dos próximos capítulos da tese.

processo da normatização jurídica ou no desenvolvimento das práticas políticas concretas. Essas questões poderiam ser resolvidas com as políticas de inclusão. Além de não fazer essa diferenciação sobre as necessidades específicas, a legislação brasileira em vigor não prevê a participação política dos refugiados no Brasil, e esse ponto da participação política é indispensável para viabilizar a sua emancipação.

Por meio da participação política e do engajamento nas práticas democráticas deliberativas, os refugiados podem tanto ampliar os seus horizontes éticos particulares, como também contribuir para o progresso moral coletivo da sociedade brasileira. Dessarte, a sua emancipação pode ser alcançada via concretização relacional de sua autonomia política, por meio da participação nas interações comunicativas, nas quais as normas e entendimentos são formulados e compartilhados intersubjetivamente. (MARQUES, 2013).

Esta pesquisa parte da premissa de que a adoção dessa ética do discurso de caráter universalista implica em questionamentos e mesmo mudanças significativas na noção clássica de cidadania e participação política. Neste sentido, faz-se necessário problematizar a respeito da legitimidade dos modelos e práticas convencionais de cidadania, exercício de direitos e participação política existentes no mundo atual. (BENHABIB, 2004).

2. O REGIME INTERNACIONAL PARA REFUGIADOS E OS DIREITOS HUMANOS NA POLÍTICA EXTERNA DO BRASIL

2.1. REGIMES INTERNACIONAIS

2.1.1. Conceituação, debates teóricos e a abordagem construtivista

A) Definindo os Regimes Internacionais

Para as correntes teóricas dominantes no estudo das Relações Internacionais, o ambiente internacional é pautado pelos princípios da soberania estatal e da não intervenção nas questões internas de cada país. Assim, os Estados soberanos e independentes se relacionariam buscando exclusivamente os seus interesses e a maximização de seus próprios benefícios e ganhos. De acordo com essa visão, os Direitos Humanos seriam um aspecto doméstico da política, intrínseca ao relacionamento do Estado nacional com os seus cidadãos. A irrelevância dos Direitos Humanos enquanto tema de pesquisa para os teóricos da política internacional parecia algo já consolidado até meados do século XX.

Entretanto, os eventos críticos das duas grandes Guerras Mundiais somados ao complexo processo de mudanças na política mundial desse período tiveram como consequência uma quebra de paradigma na compreensão das Relações Internacionais. Em outras palavras, os horrores cometidos na guerra contra a dignidade humana e a intensificação da globalização fizeram com que as discussões anteriormente restritas ao domínio nacional sobre os Direitos Humanos se transplantassem para o cenário internacional. Iniciou-se, nesse período, a normatização internacional a respeito dos direitos do ser humano, com a consequente concepção dos regimes internacionais de Direitos Humanos. (RAMANZINI, 2013).

A conexão do tema com inúmeros âmbitos - tais como a segurança internacional, o desenvolvimento econômico e a consolidação da democracia – contribuiu para que, paulatinamente, os Direitos Humanos alcançassem o *status* de assunto estratégico nos debates sobre política mundial e política externa. As noções consolidadas de *high* e *low politics* precisaram ser revistas.

Segundo Ramanzini (2013), a ascensão dos Direitos Humanos como tema global e a adesão de múltiplos países aos regimes internacionais de Direitos Humanos iniciada no final do século XX produziram consequências para a política internacional: (i) já que os regimes de Direitos Humanos não são arquitetados somente para regular aspectos do relacionamento

entre os países no âmbito internacional, mas também para imputar responsabilidade aos governos por ações domésticas, esses regimes alteram o conceito de soberania; (ii) apesar de ser uma eventualidade, a atuação dos Estados no tema dos Direitos Humanos não tem como única finalidade a promoção de seus próprios objetivos e interesses; (iii) os regimes não são fortalecidos através da ação interestatal, e sim por meio do empoderamento do cidadão; e (iv) os Estados não são os únicos atores nos regimes internacionais.

Strange (1982) argumenta que o conceito de regime é uma noção imprecisa, motivando discussões e polêmicas, já que as pessoas o utilizam para designar coisas distintas; e ainda: “o termo regime é carregado de valoração; ele traz implícitas algumas coisas que não deveriam ser pressupostas sem discussão”. (STRANGE, 1982, p. 487).

Mearsheimer (1995), por sua vez, observa que o conceito de regimes é muito amplo, possibilitando que todo padrão suficientemente regular de conduta ou prática no contexto internacional possa ser encaixado na definição; desde a guerra até a diminuição das tarifas acordada no Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT).

Nessa discussão, Stein defende que regimes devem ser pormenorizados para alcançarem o status de conceito, pois “muitos estudiosos definem ‘regimes internacionais’ de maneira tão vaga que é possível abranger na definição todas as relações internacionais ou todas as interações internacionais em uma determinada área de interesse”. (STEIN, 1990, p.26). O autor assume uma atenção especial com as características teóricas específicas do conceito de regimes. Nesse sentido, ele procura esmiuçar as premissas sob as quais os regimes existem.

Kratochwil e Ruggie (1986) analisam que a literatura sobre regimes é caracterizada por uma notável ausência de clareza quanto ao objeto de estudo e aos limites da teoria. Segundo os autores, os regimes, por serem construções conceituais, encerram em si um certo grau de indeterminação, intrínseco ao estudo de conceitos normativos, que não possuem existência objetiva. Os autores observam que as definições de regimes podem até ser aperfeiçoadas, porém apenas até certo ponto, como ocorre com qualquer construção analítica nas ciências humanas.

Para Carvalho (2005), apesar de essas considerações críticas serem pertinentes, faz-se necessário destacar que algum nível de imprecisão é característico de qualquer debate acerca de conceitos e terminologia no campo das Ciências Sociais. Ademais, os regimes abrangem também elementos objetivos, com implicações e consequências no comportamento dos atores que podem ser aferidas.

Carvalho esclarece que a definição conceitual de regimes nos possibilita analisar fenômenos ou instituições sociais destituídos de existência física, ou mesmo ainda não formalizados. Todavia, os processos e elementos que consolidam um regime geram resultados objetivos, passíveis de serem averiguados.

A aquiescência com a inexatidão do conceito de regimes não significa que se possa negligenciar o conceito.

Mas, afinal, o que seriam os regimes internacionais? Como podemos compreender o seu significado para o horizonte dos estudos internacionais?

Desde 1970, alguns estudiosos da cooperação internacional começaram a enfrentar disputas a respeito do conceito de regimes internacionais, interessando-se ainda pelas consequências dessas novas configurações no cenário internacional. Devido à indefinição própria deste conceito, os limites entre esta formulação e outras noções utilizadas pelos teóricos das relações internacionais são muito sutis. Por isso, debates teóricos sobre instituições, organizações internacionais e governança global coadjuvam para a compreensão da definição de regimes internacionais. (VALDEVINO, 2016).

A origem das disputas teóricas em relação aos regimes internacionais data da década de 1970, mais especificamente com a publicação do artigo “*International responses to technology: concepts and trends*”, publicado por John Gerard Ruggie em 1975. Neste artigo, Ruggie levantou o debate sobre a tensão entre política e ciência no que concerne aos desafios tecnológicos em três esferas: cognitiva, regimes internacionais e organizações internacionais. (BUENO, 2009; RUGGIE, 1975).

De acordo com Ruggie, regimes internacionais são “conjuntos de expectativas mútuas, regras e regulações, planos, energias organizacionais e comprometicimentos financeiros que são aceitos por um grupo de Estados” (RUGGIE, 1975, p.570-571). Importante destacar que Ruggie pondera sobre as expectativas mútuas entre os atores: eis então o elemento construtivista presente na definição de Ruggie.

Segundo Bueno (2009), após a conceituação de John Ruggie dos regimes internacionais, os debates entre estudiosos das relações internacionais sobre essa categoria multiplicaram-se.

Aproximadamente uma década após o artigo de Ruggie, no ano de 1982, foi realizada uma conferência com o objetivo de preparar uma edição especial da revista “*International Organization*”, que abordaria a questão dos regimes internacionais. Como um dos resultados dessa conferência, foi elaborada pelos estudiosos da área uma “definição

consensual” de regime internacional, que Stephen Krasner reproduziu em seu artigo sobre a temática.

Krasner (1983) conceituou regimes como princípios implícitos ou explícitos, normas, regras e procedimentos de tomada de decisão em torno dos quais as expectativas dos atores convergem em uma determinada área das relações internacionais.

Princípios referem-se a valores morais, a crenças de fato, que estipulam os objetivos a serem perseguidos pelos participantes de um regime. Os princípios de um regime podem ser explícitos ou implícitos, sendo que os princípios implícitos, arraigados nas sociedades, antecedem a formação dos explícitos. As normas podem ser compreendidas como padrões de conduta determinados conforme direitos e deveres, os quais outorgam legitimidade ao comportamento dos atores. As regras são instruções ou negações específicas para a ação e são modificadas mais facilmente do que as normas e os princípios. Os procedimentos de tomada de decisão, por sua vez, são caracterizados como as práticas preponderantes para fazer a escolha coletiva, para implementar os princípios e para modificar as regras. (BUENO, 2009; HASENCLEVER; MAYER; RITTBERGER, 2000; KEOHANE; NYE, 1989; KRASNER, 1983).

Carvalho (2005) explica que, apesar da importância da elaboração dessa definição consensual, o debate sobre o conceito de regimes continuou a gerar discordâncias. Alguns estudiosos passaram então a preconizar a substituição da definição consensual por uma conceituação mais clara, que evitasse interpretações discrepantes.

Na ocasião, o trabalho de Keohane e Nye (1989) conceituou regimes como instituições com regras explícitas, firmadas pelos governos, pertencentes a temas específicos das relações internacionais.

Os autores ainda destacaram que a demanda dos países por regimes internacionais pode ser compreendida a partir da observação de que, em determinadas situações, resoluções discutidas e deliberadas em conjunto seriam mais apropriadas e efetivas do que aquelas definidas de maneira unilateral e individual.

O debate sobre o conceito de regimes internacionais pode ser dividido em três vertentes teóricas principais, sendo que cada uma evidencia variáveis explicativas distintas para o tema.

De acordo com Hasenclever, Mayer e Rittberger, as teorias sobre regimes têm buscado responder a uma série de questões, dentre as quais: “O que explica o surgimento de instâncias de cooperação baseadas em regras no sistema internacional? Como os regimes

afetam o comportamento de atores estatais e não estatais nas áreas temáticas em que foram criados?” (HASENCLEVER; MAYER; RITTBERGER, 2000, p.01, tradução nossa).

Diversas teses foram apresentadas para tentar responder a esses questionamentos. A partir das variáveis explicativas evidenciadas por cada uma dessas teorias, é possível categorizá-las como teorias fundamentadas no poder, teorias fundamentadas em interesses e teorias fundamentadas no conhecimento. Ou seja, de acordo com Hasenclever, Mayer e Rittberger (2000), podemos considerar três escolas de pensamento no estudo de regimes internacionais: o neorrealismo, que foca as relações de poder; o neoliberalismo, que embasa seus estudos em agrupamentos de interesses; e o construtivismo (também denominado cognitivismo), que salienta a dinâmica do conhecimento, a comunicação e as identidades. A divisão das teorias em escolas não significa que não existam diferenças importantes entre as teses e abordagens dos diferentes autores classificados como pertencentes a uma mesma escola.

Para a corrente neorrealista, o poder é o elemento chave a ser considerado para qualquer análise do contexto internacional. A abordagem centrada no poder ou a teoria neorrealista sobre regimes defende que os países consideram não somente os ganhos absolutos; na verdade, preocupam-se com os ganhos relativos e, por esse motivo, não são tão propensos a colaborar com as convenções internacionais, como os regimes.

De acordo com Valdevino (2016), os Estados são considerados os atores principais no âmbito internacional, que é anárquico, e o seu comportamento respalda-se na apreensão de seus próprios interesses; sendo que o seu interesse fundamental é sempre direcionado para a obtenção de mais poder na esfera internacional. Portanto, a variável primordial que gera a criação dos regimes seria o poder.

Ainda assim, a escola neorrealista admite que os regimes internacionais, alicerçados na cooperação entre os Estados, são um fato da política internacional, o qual necessita ser esclarecido, compreendido. (HASENCLEVER; MAYER; RITTBERGER, 2000).

Entretanto, ao teorizar sobre os regimes internacionais, os estudiosos desta abordagem advogam que os regimes afloram somente em situações peculiares, quando a tomada de decisão unilateral por parte do Estado não garante os resultados almejados. (VALDEVINO, 2016).

Ao lidar com uma oportunidade de cooperação, os Estados tenderiam a questionar os ganhos dos outros Estados, uma vez que estão inseridos em um sistema internacional anárquico, no qual impera a incerteza e a insegurança. Ou seja, as preocupações com o poder relativo, oriundas do meio internacional anárquico, criam obstáculos à cooperação

internacional, prejudicando a vigência dos regimes internacionais. (HASENCLEVER; MAYER; RITTBERGER, 2000; KRASNER, 1983; VALDEVINO, 2016).

Waltz argumenta:

Diante da possibilidade de cooperação para ganho mútuo, Estados que se sentem inseguros, devem questionar como o ganho será dividido. Eles não se motivam a perguntar se os dois ganharão, mas quem ganhará mais. Se um ganho não previsto tiver que ser dividido, digamos, na razão de dois para um, um Estado poderá usar seu ganho desproporcional para implementar uma política com intenção de prejudicar ou destruir o outro. Até mesmo a perspectiva de grande ganho absoluto para ambas as partes não facilitará a cooperação entre os Estados, se cada um deles temer como o outro usará o aumento de suas potencialidades. Observemos que os impedimentos para a colaboração não recaem no caráter nem nas intenções imediatas de cada parte. Ao contrário, a causa da insegurança- no mínimo a incerteza de cada uma sobre as futuras intenções e ações da outra- age contra a colaboração mútua. (WALTZ, 1979, p.105, tradução nossa).

Valdevino (2016) sublinha que a noção de um sistema internacional anárquico, regido pela lógica do poder e da insegurança, explica a exclusão que essa escola faz das questões relativas a identidades e interesses como elementos significativos para o advento dos regimes internacionais.

Inclusive, o pensamento neorrealista discorre sobre as instituições, enquanto formas sociais, como mero reflexo das relações de poder implícitas no sistema. Portanto, os regimes internacionais possuem sua relevância, mas essa relevância é devido ao seu papel de facilitadores do equilíbrio de poder entre os Estados. (HASENCLEVER; MAYER; RITTBERGER, 2004; VALDEVINO, 2016).

Conforme a análise de Hasenclever, Mayer e Rittberger (2000), as teorias neorrealistas sobre regimes internacionais assumem que o poder é tão primordial na cooperação entre os Estados como o é nos conflitos entre as nações. Isto porque o balanço de poder entre os participantes de um regime influenciaria fortemente as possibilidades desse regime tornar-se efetivo e permanente em determinada área temática das relações internacionais (*issue area*). Essa distribuição de poder entre os atores também influenciaria no compartilhamento dos benefícios do regime.

Por conseguinte, o debate aqui permanece sublinhando a estrutura desigual do sistema internacional e a sua lógica anárquica. Assim, os regimes internacionais podem influenciar apenas de modo secundário as possibilidades de cooperação entre os Estados.

Alguns dos principais autores desta abordagem sobre regimes são os neorrealistas Kenneth Waltz, Stephen Krasner e Susan Strange. (BUENO, 2009).

Interessante destacar que a conceitualização de regimes internacionais desenrolou-se na conjuntura histórica do *debate neo-neo*¹¹, o que explica o extenso desenvolvimento teórico sobre regimes nas abordagens neorrealistas e institucionalistas neoliberais. (BUENO, 2009; VALDEVINO, 2016).

Os estudos de regimes internacionais fundados em interesses (*interest-based*) – também conhecidos como escola institucionalista neoliberal – representam a perspectiva mais utilizada e com maior influência no estudo do tema. Isto é, trata-se do *mainstream* racionalista das teorias de relações internacionais nas investigações a respeito das instituições e regimes. (HASENCLEVER; MAYER; RITTBERGER, 2000; VALDEVINO, 2016).

Hasenclever, Mayer e Rittberger (2000) destacam que a perspectiva institucionalista neoliberal considera como variável central os interesses. Para esses teóricos, os Estados podem ser descritos como atores egoístas e racionais, que se importam exclusivamente em potencializar os seus próprios ganhos (absolutos). Apesar de considerarem o poder como elemento relevante para a análise dos regimes internacionais, o seu foco de estudo encontra-se na maneira como os regimes auxiliam os Estados a identificar interesses comuns.

Para Valdevino (2016), os regimes internacionais viabilizariam a percepção dos interesses comuns pelos atores racionais, o que agregaria mais transparência nas relações entre os Estados e reforçaria a legitimidade das ações, contribuindo para a cooperação internacional. Além disso, ao identificarem os interesses comuns com o auxílio dos regimes, os Estados teriam suas incertezas, medo de trapaça e custos de transação reduzidos, o que facilitaria os processos de cooperação. Segundo essa perspectiva teórica, os regimes internacionais são um meio para simplificar a cooperação internacional; um caminho possível para os Estados (autointeressados) transporem os obstáculos e alcançarem os benefícios mútuos da cooperação.

A perspectiva neoliberal sustenta que o papel dos regimes internacionais é facilitar os acordos com benefícios recíprocos, mútuos entre os Estados; de maneira que a estrutura anárquica do sistema não direcione os atores a uma guerra de todos contra todos. (KEOHANE; NYE, 1989; VALDEVINO, 2016).

Hasenclever, Mayer e Rittberger (2000) apontam que diferentes modelos da teoria dos jogos (*game-theoretic models*) foram apropriadas por essa escola no intuito de representar

¹¹ As Relações Internacionais, enquanto disciplina acadêmica, têm passado por uma série de debates, nos quais as interpretações de distintas escolas de pensamento e vertentes teóricas se enfrentam e contrapõem seus argumentos e perspectivas conceituais sobre vários fenômenos que as Relações Internacionais tentam explicar. O debate que estava sendo travado nesse momento de definição do conceito de regimes internacionais era entre as vertentes Neorrealista e Institucionalista Neoliberal, apelidado pelos estudiosos da área como ‘debate neo-neo’.

os conjuntos de interesses implícitos nos diversos tipos de regimes. Ainda, a probabilidade de criação de determinado regime internacional estaria diretamente relacionada aos interesses dos Estados.

A teoria neoliberal esquadrinhou os fundamentos e princípios da perspectiva neorrealista, contrapondo-se ao pessimismo destes pensadores em relação às organizações no ambiente internacional. Para os neoliberais, esse ceticismo dos realistas não encontra respaldo mesmo nos próprios pressupostos realistas sobre o sistema internacional e sobre os Estados.

Os estudos sobre regimes internacionais fundamentados em interesses podem ser classificados como uma abordagem institucional do tema, já que apresentam os regimes como efetivos e resilientes. Logo, os regimes contribuiriam para a coordenação das condutas dos Estados, a fim de auxiliar na obtenção de melhores resultados, isto é, atuariam segundo seu auto interesse, maximizando os benefícios e ganhos.

Nessa lógica auto interessada, os participantes de regimes podem ter interesses na sua manutenção, mesmo quando os motivos que originaram a existência do regime não forem mais viáveis.

O institucionalismo da teoria neoliberal é considerado limitado porque é apoiado nos modelos de escolha racional, que conceituam as preferências e identidades dos atores como exógenas, como não influenciadas pelas práticas e comportamentos dos atores ou pelas instituições baseadas em regras. (HASENCLEVER; MAYER; RITTBERGER, 2000).

Alguns dos principais autores dessa abordagem sobre regimes são os institucionalistas neoliberais Robert Keohane, Robert Axelrod e Lisa Martin. (BUENO, 2009).

O construtivismo se propagou no final da década de 1980, como alternativa teórica para o estudo das Relações Internacionais diante das então vigentes correntes neorrealista e neoliberal. A perspectiva construtivista ou cognitivista dos estudos de regimes internacionais considera o conhecimento como elemento central.

Os construtivistas compreendem valores, ideias e culturas como variáveis endógenas no processo da interação entre os atores. Logo, se há a convergência de valores em uma determinada área, a possibilidade de cooperação irá aumentar.

Sua ideia central pode ser explicada por intermédio dos conceitos de estrutura e identidade. A noção de estrutura designa a interação entre agentes, ideias e práticas – denominada intersubjetividade – que se constrói socialmente. A identidade, por sua vez, é constituída conforme os interesses dos atores/agentes. (VALDEVINO, 2016).

De acordo com o construtivismo, a autoajuda e o poder não são os elementos característicos da anarquia no ambiente internacional. A anarquia é antes compreendida como possuidora de distintas lógicas, que dependerão do comportamento dos Estados. Para Wendt: “a anarquia é o que os Estados fazem dela” (WENDT, 1992, p. 395, tradução nossa), no sentido de que os Estados formam a estrutura normativa do meio internacional, das organizações e dos regimes.

Para essa abordagem, o poder não pode ser tomado como a única variável a influenciar o comportamento e as ações dos atores no ambiente internacional. O construtivismo respalda-se nas estruturas normativas (*normative frameworks*) e estruturas materiais que constituem as identidades dos atores políticos e também a relação mútua entre agentes e estruturas.

Dizer que os agentes (estatais) e as estruturas do sistema têm uma relação mútua significa que agentes e estruturas são entidades mutuamente constituídas. Ou seja, a intersubjetividade é a característica ontológica do contexto internacional, a intersubjetividade é a essência dos regimes.

Nesse raciocínio, os regimes são desenvolvidos por intermédio dos agentes (autoridades políticas) que utilizam o poder político com um propósito social, legitimando o comportamento institucionalizado internacional. Os regimes se distinguem de outros processos devido ao seu elemento normativo: os atores são influenciados pelas estruturas normativas, assim como as influenciam de acordo com suas condutas. (BUENO, 2009; VALDEVINO, 2016).

Ainda, os teóricos dessa abordagem adicionam aos critérios fundamentais para a formação dos regimes internacionais as expectativas mútuas e convergentes e também as crenças compartilhadas dos atores.

Valdevino (2016) sinaliza que os estudos construtivistas de regimes internacionais evidenciam o papel das normas, ideias e conhecimento como componentes que moldam a ação dos agentes no contexto internacional.

Destarte, a abordagem demonstra que os processos de formação ou mudança de regime propiciam que novos conhecimentos influenciem na cooperação (apoiada em regras, normas e procedimentos) entre os Estados na relação agente- estrutura. Em contrapartida, os regimes coadjuvam no aprofundamento do conhecimento, tornando conhecimento e regimes internacionais inter-relacionados. (HASENCLEVER; MAYER; RITTBERGER, 2004; VALDEVINO, 2016).

Os estudos de regimes internacionais fundados no conhecimento – a perspectiva construtivista ou cognitivista – dividiram-se em duas vertentes teóricas.

Na primeira vertente, segundo o raciocínio de Hasenclever, Mayer e Rittberger (2000), o cognitivismo fraco atentou para as origens dos interesses e para a maneira como esses interesses são captados pelos Estados, sublinhando o papel das ideias e da normatividade. Dessa forma, o cognitivismo fraco pode ser considerado como complementar à teoria neoliberal no estudo dos regimes, pois enquanto o neoliberalismo discute apenas os interesses dos atores, o cognitivismo fraco incorpora uma teoria da formação de preferências.

Na segunda vertente das teorias sobre regimes, fundadas no conhecimento, o cognitivismo forte, faz uma crítica mais veemente ao *mainstream* neoliberal: propõe um institucionalismo para o ambiente internacional de base sociológica, distinto do institucionalismo alicerçado nos modelos de escolha racional. Para o cognitivismo forte, os estudos baseados em interesses produziram uma representação incompleta das causas de pujança de um regime, porquanto não refletiram sobre as implicações das práticas institucionalizadas sobre a identidade dos atores.

Para os referidos autores, as teorias sobre regimes baseadas no conhecimento tendem a adotar um institucionalismo muito mais acentuado do que o que encontramos no neoliberalismo ou no neorrealismo.

Alguns dos principais autores desta visão sobre regimes são Alexander Wendt, Emanuel Adler, Friedrich Kratochwil e Nicholas Onuf.

Consideramos que, diante do que foi exposto, é necessário destacar que tanto as abordagens baseadas no modelo de escolha racional (a saber, o neorrealismo e o institucionalismo neoliberal) como também o prisma construtivista são adequados para apreender informações e interpretações sobre o papel dos regimes na sociedade internacional.

Conforme Young (1999), da mesma maneira que seria errôneo afirmarmos que uma das abordagens está completamente equivocada sobre o tema que se propõe a estudar, também seria incorreto supormos que alguma das abordagens consegue dar conta de todas as variações e pormenores sobre o assunto.

Finnemore e Sikkink (1998) consideram que as distintas perspectivas contribuem para uma discussão intelectual mais aprofundada sobre as ideias, normas e organizações na política mundial, já que nenhuma das abordagens considera-se totalmente completa com as suas conclusões.

Na análise de Valdevino (2016), os debates contemporâneos travados pelas distintas vertentes a respeito da validade teórica das convenções internacionais e, de forma ampla, dos

regimes internacionais, converteram-se em um objeto de estudo extremamente relevante para se compreender a política mundial.

No próximo tópico, analisaremos mais profundamente a teoria construtivista, em razão de essa ser a perspectiva adotada neste trabalho para o estudo dos regimes internacionais.

B) Justificativa da abordagem construtivista nesta análise

A sugestão feita por Maja Zehfuss (2002) quando tratamos do construtivismo traz um cuidado primordial: não devemos supor uma teoria homogênea, e sim um padrão de raciocínio que abarca em si diferentes interpretações. Considerando essa advertência, optamos por utilizar neste trabalho a expressão “abordagem construtivista”, com a ponderação de que adotamos aqui uma dentre múltiplas e distintas abordagens dessa escola.

Em meados da década de 1980, o estudo das relações internacionais agregou em seus debates uma nova escola, distinta das então predominantes teorias neorrealista e institucionalista neoliberal. O termo construtivismo originou-se com a publicação de “*World of our making: rules and rule in social theory and International relations*” de Nicholas Onuf em 1989. Em seu texto, a premissa defendida por Onuf era de que “people and societies construct, or constitute, each other” (ONUF, 1989, p. 38), ou seja, de que as pessoas e as sociedades se constroem ou se constituem mutuamente.

No ano de 1992, foi a vez de Alexander Wendt lançar o seu texto a respeito do construtivismo: “*Anarchy is what states make of it: the social construction of power politics*”. Deste momento em diante, a teoria construtivista se bifurcou em duas vertentes principais: a wendtiana, que almeja conceber uma ponte entre o racionalismo e o construtivismo, da qual também faz parte o teórico John Gerard Ruggie; e a corrente construtivista crítica, à qual pertencem Robert Cox, Nicholas Onuf e Friedrich Kratochwil.

Segundo Bueno (2009), a abordagem construtivista - denominada também reflexivista, cognitivista ou construtivismo social – divergiu das teorias racionalistas que reputavam os interesses e identidades dos atores como exogenamente dados. A nova abordagem destacou o papel das crenças causais e normativas dos tomadores de decisão, propiciando uma análise sobre como o compartilhamento de conhecimento influi, configura e molda as preferências, interesses e identidades dos atores.

A abordagem construtivista interessa-se em investigar a constituição social, o seu desenvolvimento e as suas decorrências. Os estudiosos dessa perspectiva opõem-se à noção de que as práticas culturais, normas de comportamento e valores sociais são provenientes de

cálculos de interesses, buscando compreender o efeito dessas práticas, normas e valores na política. Os construtivistas legitimam a relevância dos entendimentos intersubjetivos para auxiliar os atores a assimilar os tipos de condutas devidas, pertinentes e apreciadas. O construtivismo endogeniza a questão das preferências dos atores, evidenciando que estas podem constituir-se ou influenciar-se pelas normas sociais. (FINNEMORE, 1996; SOUZA NETO, 2010).

No campo das Relações Internacionais, o foco da investigação construtivista está na construção social da política mundial. O construtivismo considera que os Estados constituem algo mais complexo do que um sistema internacional; os Estados formariam uma sociedade internacional. (BUENO, 2009; TOLOSSA, 2004).

De acordo com Bueno (2009), a abordagem construtivista pode ser resumida em três premissas centrais: a co-constituição dos agentes (atores) e estruturas; a percepção de que as estruturas não-materiais condicionam as identidades e interesses dos atores; e a igual relevância das estruturas normativas e materiais, pois ambas influenciam as ações dos atores internacionais.

Bueno examina que, no âmbito dos regimes, a abordagem construtivista não rompe totalmente com a definição consensual proposta por Krasner em 1982, ou seja, não há uma ruptura absoluta com as abordagens racionalistas. Antes, o construtivismo persegue o aperfeiçoamento analítico-teórico do conceito, pois julga que a perspectiva epistemológica racionalista contrapõe a base ontológica dos regimes internacionais. Desse modo, acrescentam-se ao conceito formulado por Krasner outros aspectos a serem considerados para o estudo das ações dos atores na esfera internacional: o conhecimento (por meio do aprendizado), as ideias e a identidade. Ao realizar esse acréscimo, os construtivistas agregaram as expectativas mútuas e convergentes e também as crenças compartilhadas dos atores como fundamentos constitutivos dos regimes. Com o acréscimo analítico, a abordagem construtivista pretende conceber uma contribuição teórica alternativa, que observe outras epistemologias, com o intuito de não negar a essência ontológica dos regimes: a intersubjetividade.

O capítulo desta tese sobre o Regime Internacional dos Refugiados apoia-se na abordagem construtivista, pois consideramos que esta abordagem pode realizar mais do que outras perspectivas teóricas para a compreensão das relações internacionais, já que, conforme discute Souza Neto (2010), além de utilizar os meios lógico-dedutivos de investigação, o construtivismo também emprega vários métodos interpretativos dos processos sócio-

cognitivos para desvendar significados coletivos, identidades dos atores e o conteúdo dos interesses políticos.

Diversos estudos argumentam que o *mainstream* das teorias convencionais das Relações Internacionais não dispõe de ferramentas conceituais aptas para o estudo dos regimes internacionais porque são incapazes de incorporar propriedades fundamentais da política internacional, tais como o intrincado arranjo de práticas existentes entre os países, as normas culturais partilhadas no âmbito internacional, a assimilação de elementos que fortalecem reciprocamente os comportamentos e os princípios de valores morais. (HASENCLEVER; MAYER; RITTBERGER, 2004; VALDEVINO, 2016).

A respeito do mérito do construtivismo para os estudos internacionais, Checkel (1998) afirma:

[...] ao explorar questões de identidade e interesses colapsados pelo neoliberalismo e pelo neorealismo, os construtivistas demonstraram que sua abordagem sociológica leva a novas e significativas interpretações da política internacional (CHECKEL, 1998, p. 325, tradução nossa).

Nessa questão, Andrew Hurrell elenca as vantagens do construtivismo como abordagem teórica:

Envolve uma série de ideias centrais: primeiramente que, em contraste com as teorias racionalistas, precisamos prestar muito mais atenção aos processos pelos quais os interesses e as identidades são criados e evoluem, às formas em que as auto-imagens interagem com a mudança de incentivos materiais e à linguagem e ao discurso por meio dos quais esses entendimentos são expressos; em segundo lugar, que importa como os atores interpretam o mundo e como seus entendimentos de onde eles pertencem são formados; e, terceiro, que os interesses e as identidades são moldados por histórias particulares e culturas, por fatores domésticos e por processos contínuos de interação com outros Estados. (HURRELL, 1995, p. 65, tradução nossa).

Assim, a abordagem construtivista, ao apresentar os aspectos normativos da ordem internacional, preenche uma lacuna importante das teorias neorrealista e institucionalista neoliberal, que não conseguem explicar, como o faz o construtivismo, as mudanças qualitativas na conduta e nos objetivos dos Estados.

As teorias de base racionalista não desenvolveram como as ideias, normas, identidades, culturas compartilhadas - enfim, como os elementos normativos que compõem o meio internacional - podem alterar os interesses estatais e remodelar as políticas dos Estados.

O que acontece na política internacional, assim como nas sociedades nacionais, é algo socialmente construído. A política internacional tem natureza social. A esfera internacional é composta por diversos atores (entre eles, os Estados) que estão em interação social, constituindo uma sociedade internacional.

Os valores (entendimentos normativos) dessa sociedade são o elemento central e norteador da política mundial.

Tais valores são formados, influenciados e amadurecidos nos processos de socialização, tornando-se normas sociais que orientarão o comportamento dos atores dessa sociedade. Logo, as normas sociais são decorrentes de propriedades culturais, heranças históricas, crenças e ideias.

Conforme a discussão feita por Souza Neto (2010), as normas sociais, que entremeiam toda a sociedade internacional, e são absorvidas – e modificadas - nos processos intersubjetivos de interação social, condicionam e influenciam muito mais veementemente os Estados (e demais atores internacionais) do que qualquer expectativa de benefícios materiais ou condicionantes imediatas do seu comportamento.

Levando em consideração esse panorama teórico-analítico sobre o construtivismo, pensar sobre o tema de pesquisa deste trabalho, o regime internacional para refugiados, requer uma reflexão a respeito de qual perspectiva teórica seria mais apropriada para interpretar um mundo que enfrentou - e ainda enfrenta – reorganizações complexas e transformações extremas e contínuas.

A dinâmica paulatina de interdependência entre os países, o aprofundamento do processo de globalização econômica, o surgimento de um programa de governança global, a eflorescência de novos atores internacionais (indivíduos, movimentos sociais, empresas e redes transnacionais, organizações políticas, organizações não governamentais, grupos internacionais de pressão em áreas temáticas específicas, dentre outros) engajados em um debate público transnacional atestam a insuficiência das abordagens de matriz realista e liberal. (KALDOR, 2003; VALDEVINO, 2016).

Em uma realidade internacional demasiadamente transformada e transformadora, o pressuposto de que os Estados racionais e egoístas são os únicos e soberanos atores do sistema internacional não se sustenta.

Reis (2006) discorre acerca do reconhecimento da existência do ator não estatal – seja este o indivíduo ou os movimentos sociais, por exemplo - no cenário internacional como um momento de inflexão da política internacional e mesmo do Direito Internacional.

A Carta da Organização das Nações Unidas (1945) e a Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948) são alguns dos marcos dessa inflexão: a emergência de um Direito Internacional dos Direitos Humanos.

Os desdobramentos do Direito Internacional dos Direitos Humanos são incontáveis, porém foram subdivididos nas três grandes vertentes¹² da Proteção Internacional da Pessoa Humana: o Direito Internacional dos Direitos Humanos, o Direito Internacional Humanitário e o Direito Internacional dos Refugiados. (CANÇADO TRINDADE; PEYTRIGNET; SANTIAGO, 1996).

Diante disso, imprescindível o questionamento: como as perspectivas neorrealista, institucionalista neoliberal e construtivista observam esse movimento dos Direitos Humanos?

A teoria neorrealista não deixou espaço para os Direitos Humanos.

Autores como Carr (2001) e Morgenthau (2003) compreenderam a humanidade como uma abstração. Como consequência, não há sentido falar em interesses da humanidade: cada ator persegue o seu próprio interesse, e os Direitos Humanos são considerados como uma temática irrelevante para o estudo da política mundial.

Além disso, a percepção de um Direito Internacional, baseado em uma sociedade internacional, não é compatível com os parâmetros do realismo: os Estados são soberanos, independentes e atores exclusivos do sistema internacional anárquico. (REIS, 2006; VALDEVINO, 2016).

A teoria institucionalista neoliberal, por sua vez, deixou um espaço para os Direitos Humanos, mas um espaço (quase que exclusivamente) utilitário, instrumental.

O neoliberalismo concatena os Direitos Humanos com as relações de poder e interesses nas estruturas institucionais de salvaguarda dos Direitos Humanos. Bobbio (2004), por exemplo, defende a importância dos Direitos Humanos para o funcionamento das democracias e, conseqüentemente, dos Estados liberais.

Como explica Valdevino (2016), a questão para os neoliberais gira em torno da discussão: se os Estados devem ser democráticos a fim de serem tidos como legítimos, o que fazer com as organizações internacionais de Direitos Humanos, que contam com grau baixo de democratização delas próprias?

Os neoliberais sustentam que a democracia precisa ser a regra de conduta das organizações internacionais de Direitos Humanos, já que essa exigência é feita também para os Estados. Se os Estados forem democráticos, há o reconhecimento de sua legitimidade, o

¹²Em uma definição bastante simplificada e sucinta, o Direito Internacional dos Direitos Humanos consiste em um conjunto mínimo de direitos necessários para assegurar a vida do ser humano baseada na liberdade, na igualdade e na dignidade. Já o Direito Internacional Humanitário é o sistema de proteção da pessoa humana em conflitos armados, ou seja, pressupõe a existência de um conflito bélico. O Direito Internacional dos Refugiados, por sua vez, tem como objetivo restabelecer os Direitos Humanos mínimos dos indivíduos forçados a saírem de seu meio social. (CANÇADO TRINDADE; PEYTRIGNET; SANTIAGO, 1996).

que facilita a elaboração e assinatura de acordos benéficos para ambos os Estados. Portanto, os Direitos Humanos seriam algo a ser defendido em razão de sua utilidade para a manutenção da democracia dos estados liberais, o que resultaria em benefícios para esses países. (VALDEVINO, 2016).

Nesse sentido, a abordagem construtivista analisa as teorias convencionais clássicas como falhas, tendo em vista que não incluem em sua investigação elementos significantes da política mundial, particularmente as normas e padrões partilhados, os preceitos culturais e as identidades.

A vertente construtivista inova ao propiciar um arcabouço teórico capaz de conectar os Direitos Humanos e a política mundial na elaboração de normas, regras e procedimentos, que influenciariam o regime e aperfeiçoariam a cooperação, pois as normas, as ideias e o conhecimento são tidos por essa abordagem como variáveis que moldam e influenciam a ação dos atores na esfera internacional.

Além do mais, considera-se que a demanda por regimes passaria a ser influenciada pelas crenças normativas dos atores. O exemplo do regime internacional para os refugiados pode ser mencionado: a partir da eclosão dos complexos transtornos sociais globais em determinadas áreas temáticas (*issue áreas*), há a necessidade de um regime para coordenar a conduta dos diferentes atores internacionais na questão e tentar solucionar (ou ao menos amenizar) a crise enfrentada. (MARCONI, 2012; VALDEVINO, 2016).

Valdevino sublinha que a abordagem construtivista é bem sucedida ao propor uma teoria apta a integrar os Direitos Humanos na política mundial por meio da construção de regras, normas e procedimentos que influenciam o regime e viabilizam a cooperação entre os atores que estão envolvidos na defesa dos Direitos Humanos.

Bueno (2009), por sua vez, aponta que, ao trazer à tona a questão das ideias na política internacional, o construtivismo recupera a discussão do problema da coordenação política internacional. Em outras palavras, uma agenda construtivista de pesquisa das Relações Internacionais respalda o estudo da coordenação política internacional a partir das ideias, crenças e normas partilhadas nos processos de interação social entre os atores internacionais.

Neste raciocínio, podemos ainda inferir que o programa de pesquisa construtivista pode explicar as mudanças nas relações internacionais, uma vez que tal abordagem não avalia a política mundial como constituída exclusivamente por componentes de continuidade (tais como o poder, a escolha racional, os interesses dos Estados).

Ao invés disso, essa perspectiva procura analisar como os novos conhecimentos e as ideias adquiridas orientam os *policymakers* no processo de definição de novas alternativas políticas para os problemas globais. Assim, Bueno (2009) conclui que a abordagem construtivista nos permite compreender os movimentos de evolução da política internacional, e não apenas as questões de coordenação e cooperação política.

Concluimos justificando a nossa opção pela abordagem construtivista como uma opção por uma teoria de conteúdo sociológico e normativo, a fim de que possamos apresentar uma perspectiva crítica em nosso estudo.

2.1.2. Desenvolvimento do Regime Internacional para a Proteção dos Refugiados e a legislação internacional sobre o tema

A) O Regime Internacional para Refugiados

Conforme Jubilut (2007), o aparecimento do instituto do refúgio data da década de 20 do século XX, no contexto da Liga das Nações, quando esta se torna atenta à matéria devido ao número elevado de pessoas que deixavam a recém-criada União das Repúblicas Socialistas Soviéticas. A proteção internacional aos refugiados surge com a criação do Alto Comissariado para os Refugiados Russos em 1921. Embora a Liga das Nações não tenha admitido contrair qualquer responsabilidade por seus procedimentos, o Alto Comissariado para os Refugiados Russos foi prontamente reconhecido pela comunidade internacional.

O norueguês Fridtjof Nansen foi nomeado para liderar os trabalhos desta entidade e realizou um trabalho de grande importância para o fortalecimento institucional do refúgio, já que logrou providenciar respostas para os refugiados sob seu respaldo. Ademais, o Dr. Nansen idealizou um documento próprio de identificação para os refugiados, que ficaria conhecido como o passaporte Nansen. Graças à capacidade de convencimento do Dr. Nansen, as atribuições desta entidade foram estendidas para outros povos em 1924, possibilitando, assim, a assistência e a proteção aos refugiados armênios, vítimas do primeiro genocídio da nossa história.

O *Acordo para a expedição de certificado de identidade para os refugiados russos e armênios* é firmado no ano de 1926, constituindo-se como um dos mais relevantes documentos deste início do regime internacional para a proteção dos refugiados. Devido ao contexto internacional, mais uma modificação na alçada inicial do Alto Comissariado para Refugiados Russos é realizada em 1927. Por intermédio dessa alteração, esse órgão tornou-se apto para também analisar as solicitações de refugiados assírios, assírios-caldeus, turcos e montenegrinos. A última modificação relativa a esse órgão ocorre no ano de 1929, quando o

Alto Comissariado para Refugiados Russos torna-se atrelado à Liga das Nações. (JUBILUT, 2007).

Em 1930, ocorre o falecimento do Dr. Nansen e a Liga das Nações estabelece o Escritório Nansen para os Refugiados, o qual irá dedicar-se aos aspectos humanitários relacionados ao tema dos refugiados. Esse órgão será descentralizado, porém sob a égide da Liga das Nações. O maior préstimo desse Escritório é a elaboração de um instrumento jurídico internacional acerca dos refugiados, considerado como marco legal do Direito Internacional dos Refugiados, a *Convenção de Genebra de 1933*¹³.

Jubilut ainda destaca que, nesse mesmo período, ocorre a emergência do nacional-socialismo na Alemanha, que engendrou a gênese de um novo grupo de pessoas perseguidas em razão de seu status civil: os judeus alemães, os quais vão carecer do respaldo e da assistência que começavam a ser oferecidos por esse embrião do que viria a ser o regime internacional para a proteção dos refugiados. Em 1936, é criado o Alto Comissariado para os Refugiados Judeus provenientes da Alemanha, cuja competência foi estendida em 1938, a fim de amparar também os judeus oriundos da Áustria.

No ano de 1938, a Liga das Nações determinou o encerramento dos trabalhos do Escritório Nansen para Refugiados e do Alto Comissariado para os Refugiados Judeus provenientes da Alemanha e instituiu o Alto Comissariado da Liga das Nações para Refugiados. A instituição desse órgão de proteção aos refugiados iria marcar uma nova fase do regime internacional para a proteção dos refugiados. Com esse órgão, a apreciação de uma pessoa como refugiada deixou de ter um caráter exclusivamente baseado em parâmetros coletivos e também passa a ser baseada em critérios individuais. Esse órgão existiu até 1946, quando a Liga das Nações é extinta.

Ainda no ano de 1938 é estabelecido o Comitê Intergovernamental para os Refugiados, concomitantemente ao Alto Comissariado para Refugiados da Liga das Nações. Criado sob a influência dos Estados Unidos, o Comitê já previa o declínio da Liga das Nações. Com o encerramento das atividades do Alto Comissariado da Liga das Nações para Refugiados, o Comitê Intergovernamental para Refugiados irá encarregar-se de suas atribuições. Isto até 1947, quando o Comitê é extinto e a proteção internacional dos

¹³ A *Convenção de Genebra de 1933*, que foi um dos primeiros instrumentos internacionais relativos a refugiados, dava às pessoas sob sua competência uma condição similar a de estrangeiros privilegiados. (RUIZ DE SANTIAGO, 1992).

refugiados fica sob a alçada da Comissão Preparatória da Organização Internacional para Refugiados¹⁴, sob os auspícios da Organização das Nações Unidas (ONU). (JUBILUT, 2007).

Segundo Barreto (2010), a Assembleia das Nações Unidas, ao se reunir no ano de 1946, designou algumas diretrizes concernentes à temática dos refugiados. Foram as seguintes: - o instituto do refúgio deve possuir cunho internacional; - deve existir um organismo internacional responsável em alcançar soluções para os refugiados; - o maior objetivo em relação à condição dos refugiados deve ser o fomento ao retorno dos mesmos para os seus países de origem, e - não se deve submeter os refugiados ao retorno forçado aos países dos quais fugiram contrariando a sua vontade. Este último ponto foi o embrião do princípio do *non-refoulement*, atualmente reconhecido como a pedra angular do Direito Internacional dos Refugiados.

Jubilut (2007) enfatiza que, desde o seu surgimento, a ONU revelou-se atenta à questão dos refugiados. A Organização Internacional para Refugiados (OIR) foi estabelecida em 1948. Essa organização existiu com um limite temporal de ação, até o momento de ser sucedida pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados [ACNUR], órgão da ONU que passou a responsabilizar-se pelos refugiados após a OIR. O Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados é instituído em 1.º de janeiro de 1950, sob a esfera da ONU. Embora seu mandato inicial fosse de três anos, a permanência da crise dos refugiados faz com que ele seja continuamente renovado. Atualmente, o ACNUR é a instituição responsável pela proteção dos refugiados no mundo, permanecendo como o principal órgão do regime internacional para a proteção dos refugiados.

O Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados é sediado em Genebra, na Suíça, possuindo representação em mais de cem países. De acordo com o artigo 4.º do Estatuto do ACNUR, a incumbência principal desse Comissariado é garantir a proteção internacional aos refugiados e buscar soluções duradouras para a situação dos mesmos, auxiliando os Governos a facilitar o repatriamento voluntário dos refugiados ou a sua integração em novas comunidades nacionais. No exercício da sua função de proteção, são atribuições do Alto Comissariado: - promover a conclusão e a ratificação de convenções internacionais no domínio da proteção dos refugiados, supervisionando a sua aplicação e

¹⁴ O estabelecimento da OIR foi objeto de negociações extremamente árduas, resultantes de debates ideológicos, mormente entre as duas grandes potências da época. A Comissão Preparatória para a Organização Internacional para os Refugiados (Comissão Preparatória) deveria assegurar a continuidade no trabalho atinente aos refugiados e aos deslocados durante o período que se estenderia entre o término das atividades do Comitê Intergovernamental para os Refugiados (Comitê Intergovernamental) e da Administração das Nações Unidas para o Socorro e a Reconstrução (UNRRA) e a existência oficial da OIR, que dependia do recebimento de 15 instrumentos internacionais de comprometimento. (FISCHEL DE ANDRADE, 1999).

propondo emendas; - promover medidas destinadas a melhorar a situação dos refugiados e a reduzir o número daqueles que necessitam de proteção; - auxiliar as ações tendentes a promover a repatriação voluntária dos refugiados ou a sua integração em novas comunidades nacionais; - auxiliar na admissão de refugiados nos territórios dos Estados; - facilitar a transferência de bens dos refugiados; - obter dos Governos informações acerca do número e da situação dos refugiados que se encontram nos seus territórios, e sobre a legislação pertinente aos mesmos; - manter-se em contato permanente com os Governos e organizações intergovernamentais; - estabelecer contato com as organizações privadas envolvidas na questão dos refugiados, e - facilitar a coordenação de ações empreendidas por entidades privadas. Na área da proteção, as tarefas diversificaram-se ao longo dos anos, desde a redação do Estatuto. (ACNUR, 2006).

De acordo com Barreto (2010), em 1951, a *Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados* das Nações Unidas foi deliberada. A *Convenção de 1951* descrevia como refugiados todas as pessoas que, como consequência dos fatos sucedidos anteriormente a 1.º de janeiro de 1951 e em razão de legítimos receios de perseguição em função de raça, religião, nacionalidade, pertencimento a grupo social ou opiniões políticas, achando-se distante do país de sua nacionalidade, não consiga ou, por conta dos aludidos receios, não almeje valer-se da proteção de tal país; ou ainda; sendo desprovido de nacionalidade e, por motivo dos eventos mencionados, localize-se longe do país onde possuía a sua residência usual, não seja capaz, ou, por motivo de fundados temores, não deseje retornar a seu país de residência. A *Convenção de 1951*, como produto da sua época, possuía duas vicissitudes: a limitação geográfica e a limitação temporal. Em virtude desses infortúnios, fez-se ímprobo para diversos Estados a aplicação da Convenção.

A despeito dessas deficiências, a *Convenção de 1951* caracterizou-se como um marco para o estabelecimento de um Regime Internacional para Refugiados. (SALLES; GONÇALVES, 2016).

Ao contrário do que se conjecturava na época, a questão dos refugiados perdurou como um tema de destaque na agenda internacional e o Regime Internacional para a proteção dos Refugiados seguiu se desenvolvendo em razão dos novos acontecimentos internacionais.

Barreto (2010) afirma que um esforço para reparar as limitações da *Convenção de 1951* foi o *Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados de 1967*, o qual subtrai a expressão “como resultado de acontecimentos ocorridos antes de 1.º de janeiro de 1951”, eliminando as reservas temporal e geográfica do texto original da *Convenção de 1951*, convertendo, dessa maneira, seus procedimentos admissíveis ao contexto posterior.

Ainda que o Regime Internacional para a proteção dos Refugiados estivesse se desenvolvendo graças a esses acontecimentos, os anos 1980 foram marcados como um período de crise no instituto do refúgio, pois o choque de culturas entre os refugiados e as populações acolhedoras, a recessão da economia no período, o findar da Guerra Fria e o consequente abrandamento do interesse das potências em receber os refugiados, geraram obstáculos no recebimento das pessoas vítimas de perseguição que deixavam os seus países. Tal fato levantou dúvidas sobre a efetividade e a sobrevivência do regime internacional instituído pela ONU. (MOREIRA, 2010; SALLES; GONÇALVES, 2016).

Para Salles e Gonçalves (2016), os anos 1990 assinalaram um período de revigoração da temática dos Direitos Humanos, já que a questão foi evidenciada na etapa da criação de uma nova ordem internacional. A ONU abordou extensivamente o tema nesse momento, salientando-o em suas conferências e reuniões.

Um exemplo dessa renovação e do fortalecimento da temática foi a Conferência Mundial sobre Direitos Humanos, sediada em Viena, no ano de 1993. A *Declaração de Viena* reiterou a indivisibilidade, a interdependência, a universalidade e a inter-relação dos Direitos Humanos, além de sublinhar a legitimidade dos instrumentos jurídicos internacionais e regionais atinentes ao refúgio. Na declaração, foi recomendada para a comunidade internacional a adoção de uma abordagem global para o tema, com a formulação de estratégias para tratar as causas e as consequências dos deslocamentos de refugiados e, por fim, foi solicitada a busca por soluções duradouras.

Nascimento (2013) problematiza que, de 1951 até os dias atuais, as razões e circunstâncias geradoras dos fluxos de refugiados se proliferaram e se transformaram de maneira significativa. Os solicitantes de refúgio são oriundos de situações diversas: Estados dilacerados por guerras civis ou revoltas populares, regiões acometidas por desastres naturais, agressões por motivações étnicas e/ou religiosas, países com governos desintegrados que deixaram a sua população à mercê de violações sistemáticas dos Direitos Humanos, dentre muitas outras.

Esses acontecimentos não se enquadram nas definições e limitações da *Convenção de 1951*, o que faz emergir novos conceitos e termos para tentar designar essas novas correntes populacionais, tais como refugiados ambientais, migrantes econômicos ou deslocados internos.

Nesse cenário, as proteções complementares a exemplo da Proteção Humanitária são, muitas vezes, oferecidas pelos governos nacionais na tentativa de oferecer soluções temporárias para refugiados que têm o seu direito de *non-refoulement* rechaçado. Entretanto,

essas proteções complementares estão longe de solucionar a situação, pois são decisões jurídicas domésticas, tomadas em situações emergenciais e destinadas a resolver questões específicas. Na grande maioria das vezes, essas decisões não se convertem em políticas permanentes dos Estados, além de carecerem de reconhecimento internacional. (NASCIMENTO, 2013).

Em sua análise, Salles e Gonçalves (2016) discorrem sobre o papel do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) como principal órgão do Regime Internacional dos Refugiados. Para as autoras, o ACNUR tem se dedicado a buscar uma atualização das regras do regime internacional com o intuito de convertê-lo em um regime mais efetivo e adequado ao cenário atual. Entretanto, conforme veremos no decorrer desse estudo, as normativas internacionais somente serão uma realidade se forem internalizadas pelos países, através da elaboração de legislações nacionais sobre o tema, e posteriormente, se essas legislações nacionais forem convertidas em políticas públicas no âmbito doméstico dos Estados.

B) Legislação internacional relativa aos refugiados

Nesta seção de nosso trabalho, analisaremos mais detidamente as principais convenções, diretrizes, acordos e tratados internacionais sobre o tema dos refugiados. A partir do exame da legislação internacional, poderemos compreender um pouco mais sobre como está configurado o regime internacional para refugiados nos dias atuais.

A *Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados de 1951* é reconhecida como o marco institucional para o estabelecimento de um regime internacional para refugiados. Em função das limitações e em face do surgimento de novos grupos de refugiados que não se enquadravam na definição restritiva da *Convenção de 51*, em especial os provenientes do continente africano, foi acordado o *Protocolo de 1967*, também sob os auspícios do ACNUR. Esse documento aboliu as reservas geográfica e temporal, conferindo maior amplitude e abrangência ao conceito de refugiado. Esses dois tratados constituem a base jurídica universal do regime internacional para refugiados, mas salientamos que a proteção aos refugiados é também amparada por outros tratados positivados no contexto internacional.

O Estado brasileiro comprometeu-se com o Regime Internacional de proteção aos Refugiados desde o seu início, a saber, na segunda metade do século XX. O nosso país ratificou a *Convenção de 1951* e também o *Protocolo de 1967*. Segundo Jubilut (2007), a *Convenção de 51* foi recepcionada no ordenamento jurídico brasileiro por meio do Decreto-legislativo 11, em 07 de julho de 1960, e foi promulgada por meio do Decreto 50.215, de 28

de janeiro de 1961. Já o *Protocolo de 67* foi recepcionado por meio do Decreto-legislativo 93, de 30 de novembro de 1971, e promulgado por intermédio do Decreto 70.946, de 07 de agosto de 1972. Somente com o decreto 99.757, de 03 de dezembro de 1990, o *Protocolo de 67* tem validade de fato, pois no decreto anterior permaneceram as reservas que o Protocolo tinha por intuito retirar.

I. A Convenção de 1951 relativa ao Estatuto dos Refugiados e seus desdobramentos.

De acordo com Jubilut (2007), em julho de 1951 foi aprovada pelas Nações Unidas a *Convenção de 1951 relativa ao Estatuto dos Refugiados*. Assinada em Genebra em 28 de julho de 1951, é considerada a Carta Magna do ACNUR ao estabelecer, em caráter universal, o conceito de refugiado, bem como seus direitos e deveres. A *Convenção de 1951* entra em vigor na ordem internacional em 22 de abril de 1954.

Já em suas Disposições gerais, no artigo 1.º, define-se que refugiado é todo ser humano que, em consequência de acontecimentos ocorridos antes de 1.º de Janeiro de 1951, e receando ser perseguido em virtude da sua raça, religião, nacionalidade, filiação em certo grupo social ou das suas opiniões políticas, se encontre fora do país de que tem a nacionalidade e não possa ou, em virtude daquele receio, não queira pedir a proteção daquele país; ou que, se não tiver nacionalidade e estiver fora do país no qual tinha a sua residência habitual após aqueles acontecimentos, não possa ou, em virtude do dito receio, a ele não queira voltar. Importante destacar que, ainda nesse artigo, há um parágrafo único que explica que a expressão “acontecimentos ocorridos antes de 1.º de janeiro de 1951” designa acontecimentos ocorridos neste período e restringidos ao espaço geográfico da Europa ou alhures. (ONU, 1951).

Em outras palavras, essa convenção definiu o termo refugiado de forma limitada temporal e geograficamente. No que tange ao tempo, somente seriam reconhecidos como refugiados aqueles que tivessem se deslocado de seu lugar de origem em decorrência de episódios ocorridos antes dessa precisa data: 1º de janeiro de 1951. No que tange ao requisito geográfico, a definição só se aplicaria a pessoas advindas da Europa e seus alhures. (JUBILUT, 2007).

Ainda conforme as Disposições gerais da *Convenção de 1951*, são estabelecidas as seguintes situações nas quais os dispositivos da convenção não teriam mais validade:- se o refugiado, voluntariamente, pedir a proteção do país de origem;- se no caso de perda de nacionalidade, ele a recuperar voluntariamente;- se ele adquirir nova nacionalidade;- se ele voltar voluntariamente ao país pelo qual tenha se sentido ameaçado no passado,- ou ainda se

as circunstâncias em consequência das quais ele foi reconhecido como refugiado deixarem de existir. Também se estabelecem limites à aplicabilidade da *Convenção de 1951*, que não poderia ser evocada nos seguintes casos: - se os solicitantes de refúgio forem suspeitos de terem cometido crime contra a paz, crime de guerra, ou crime contra a humanidade; - se tiverem cometido um crime grave de direito comum fora do país de refúgio e não tiverem cumprido pena pelo delito, - ou ainda pessoas culpadas de atos contrários aos fins e princípios das Nações Unidas. (ONU, 1951).

Segundo o artigo n.º 2 da *Convenção de 1951*, a obrigação geral dos refugiados em relação aos países que os acolhem é de acatar as leis e regulamentos, assim como as medidas para a manutenção da ordem pública.

Os artigos do documento falam de alguns direitos que devem ser assegurados aos refugiados, tais como: - a não-discriminação quanto à religião, raça ou nacionalidade; - a manutenção de direitos anteriores; - ressalvadas as disposições mais favoráveis previstas pela Convenção, o refugiado tem o direito de ser tratado como qualquer outro estrangeiro; - após três anos de residência no país, o refugiado tem direito à dispensa da reciprocidade legislativa. Um ponto importante a ser destacado é que os refugiados, a despeito de seu tratamento privilegiado, são sujeitos às medidas de segurança nacional do Estado em que se encontram.

No Capítulo I da Convenção, observa-se um Artigo que trata especialmente dos refugiados do período pós-II Guerra Mundial, que destaca que: em casos de deportações de refugiados ocorridas durante a Segunda Guerra, as estadias forçadas seriam contadas como regulares e, em casos em que os mesmos tenham retornado ao país antes da Convenção entrar em vigor, os refugiados teriam esse período (o que precede e o que se segue a essa deportação) considerado como um período de moradia ininterrupto.

No seu Capítulo II, a Convenção discorre sobre a situação jurídica do refugiado. O estatuto pessoal de um refugiado deve ser regido pela lei do país de seu domicílio atual. Os refugiados terão os mesmos direitos que um estrangeiro no que tange a propriedade móvel ou imóvel e no que concerne a associações sem fins políticos nem lucrativos e aos sindicatos profissionais. Já em relação à propriedade intelectual e industrial e também ao direito de livre e fácil acesso aos tribunais, os refugiados gozarão do mesmo tratamento e direitos que têm os nacionais do país.

O Capítulo III da *Convenção de 1951* regulamenta alguns aspectos que dizem respeito a empregos remunerados. Em relação a profissões assalariadas, a convenção preconiza que os refugiados tenham, *a priori*, o mesmo tratamento que qualquer estrangeiro, entretanto, medidas restritivas impostas aos estrangeiros para proteção do mercado nacional

do trabalho não serão aplicáveis aos refugiados. Os refugiados poderão ter, assim, o mesmo tratamento de um nacional do país, desde que preencham uma dessas seguintes condições: residir no país há pelo menos três anos; ter por cônjuge uma pessoa que possua a nacionalidade do país; ou, ainda; ter filho(s) que possua(m) a nacionalidade do país de residência. (ONU, 1951).

No que diz respeito a profissões não assalariadas, os refugiados que residam no país devem ter o mesmo tratamento que os estrangeiros no exercício de uma profissão não assalariada, seja na agricultura, na indústria, no artesanato ou no comércio. Para as profissões liberais, o refugiado também receberá o mesmo tratamento que os estrangeiros em geral, porém, ele deve ser titular de diploma reconhecido pelas autoridades competentes do país.

O Capítulo IV da *Convenção de 1951 relativa ao Estatuto dos Refugiados* versa sobre diversos aspectos para o bem-estar dos refugiados. Os refugiados terão asseguradas condições para uma vida digna no país em que residem, dentre as quais destacamos: educação pública (ensino primário) e acesso aos estudos nos demais graus de ensino (por meio de isenção de taxas e concessão de bolsas de estudos, por exemplo); assistência pública; segurança no local de trabalho e estadia; observância e aplicação das medidas cabíveis da legislação do trabalho e previdência social do país.

Por fim, o capítulo V da Convenção irá tratar das Medidas Administrativas aplicáveis aos refugiados. Algumas dessas medidas administrativas versam sobre direitos a serem garantidos pelo Estado para os refugiados, tais como: os refugiados que residem em um país terão direito à assistência administrativa desse Estado no que concerne aos seus certificados e documentos, sendo que o Estado deve entregar documento de identidade e documentação de viagem a qualquer refugiado que se encontre em seu território e não possua documento de viagem válido; os refugiados também têm o direito de circular livremente no país em que residem; os refugiados possuem o direito de trazer e levar seus pertences.

Ainda nesse capítulo, a Convenção trata sobre alguns aspectos legais da estadia do refugiado no país. Primeiramente, fica claro que não devem ser aplicadas sanções penais em virtude de entrada ou estadia irregulares de refugiados. Além disso, nenhum país deve expulsar qualquer refugiado que se encontre regularmente em seu território, senão por motivos de segurança nacional ou de ordem pública. Mesmo nesse caso (de expulsão por motivo de segurança nacional ou de ordem pública), deve ser assegurado o direito do refugiado de se defender, sendo sua expulsão possível apenas mediante decisão proferida conforme processo previsto por lei. Ainda assim, faz-se fundamental a concessão de um prazo razoável para o refugiado obter admissão legal em outro país. A convenção também apregoa a

facilitação por parte do Estado da naturalização dos refugiados que se encontrem em seu território. (ONU, 1951).

Destacamos a imensurável importância, para o Direito Internacional dos Refugiados, do artigo n.º 33 da *Convenção de 1951*. Nele fica estabelecida a base jurídica internacional para o que se convencionou chamar de “princípio da não devolução” ou *non-refoulement*. Segundo esse princípio, nenhum Estado poderá expulsar ou rechaçar, de maneira alguma, um refugiado para as fronteiras dos territórios em que 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. O princípio do *non-refoulement* é considerado a pedra angular do regime internacional para a proteção dos refugiados. (JUBILUT, 2007).

Conforme elucidado anteriormente, a *Convenção de 1951* estabelecia que os refugiados somente seriam reconhecidos como tais se os acontecimentos que causaram sua condição fossem anteriores à 1.º de janeiro de 1951 e restritas ao espaço geográfico da Europa e seus alhures. Em razão dessas limitações - temporal e geográfica - foi estabelecido o *Protocolo de 1967 relativo ao Estatuto dos Refugiados*, com a finalidade de ampliar o alcance da definição de refugiado. Tais limitações foram suprimidas pelo Artigo 1º, § 2.º, do referido instrumento, ficando a critério de cada Estado-Parte formular ou não reservas. (ONU, 1967).

Nascimento (2013) ressalta que a *Convenção de 1951* continua sendo o instrumento central do Regime Internacional para a proteção dos Refugiados. A inexistência de uma atualização desse instrumento acaba prejudicando a sua capacidade de responder efetivamente aos novos desafios e questões que emergem com o surgimento de novas correntes migratórias, que tem suas próprias especificidades.

II. Pacto Global para Migração Segura, Ordenada e Regular de 2018 e Pacto Global sobre Refugiados de 2018

Em 19 de setembro de 2016, governantes, líderes da Organização das Nações Unidas e representantes da sociedade civil se reuniram na sede da ONU para debater a respeito da garantia dos direitos de refugiados e migrantes em nível global. A Reunião de Alto Nível sobre Grandes Movimentos de Refugiados e Migrantes teve como resultado a *Declaração de Nova York para Refugiados e Migrantes*, um compromisso firmado por 193 países que afirmou a necessidade de reforço da proteção para os milhões de seres humanos que foram forçados a se deslocar ou que estão em movimento ao redor do mundo.

Na reunião, ficou ainda estabelecido que consultas formais sobre o tema seriam feitas pelo Alto Comissariado das Nações Unidas com os países membros da ONU e com a

sociedade civil, a fim de desenvolver um acordo global sobre migrações e um pacto sobre os refugiados no âmbito da Assembleia Geral da ONU até o final de 2018. Os projetos e propostas foram discutidos em uma série de consultas formais com os Estados membros das Nações Unidas entre fevereiro e julho de 2018.

No contexto regional da América Latina e do Caribe, as propostas e contribuições foram reunidas em consulta formal ocorrida em Brasília nos dias 19 e 20 de fevereiro de 2018, em um documento intitulado *Os 100 pontos de Brasília: Contribuições da América Latina e do Caribe para o Pacto Global sobre Refugiados*. O documento apresentou iniciativas, experiências e práticas concretizadas no âmbito dos diferentes países da América Latina e do Caribe, com o objetivo de inspirar as ações dos Estados dentro e fora da região no contexto das consultas formais relacionadas ao *Pacto Global sobre Refugiados*.

Assim, em dezembro de 2018 a comunidade internacional ratificou dois pactos. Um desses documentos é o *Pacto Global para Migração Segura, Ordenada e Regular*, que aborda o gerenciamento da migração internacional, a partir da perspectiva de garantia dos Direitos Humanos dos migrantes. Esse pacto global para migrações não possui natureza vinculativa, e assenta-se sobre as premissas da não discriminação, das responsabilidades compartilhadas entre Estados, da soberania nacional e dos Direitos Humanos. O documento assinala para os benefícios e contribuições que as migrações podem trazer para as sociedades acolhedoras. O texto do Pacto Global está fundamentado na Carta das Nações Unidas e na Declaração Universal dos Direitos Humanos. O outro documento, assinado em dezembro de 2018, pelos países membros da ONU, é o *Pacto Global sobre Refugiados*. Embora o pacto sobre refugiados também não tenha natureza vinculante, isto é, não vincula obrigações para os países que o assinaram, a expectativa é que o pacto consiga estabelecer novos mecanismos e programas de ação que situem os refugiados como centro da atenção política, como o centro de uma configuração prioritária por parte da comunidade internacional.

O *Pacto Global sobre Refugiados* preconiza mudanças significativas no tratamento habitual para a questão dos refugiados, se afastando das práticas antigas em que os refugiados viviam em campos e recebiam serviços paralelos. Nessa nova proposta de ação, a ideia é que sejam feitos investimentos nos sistemas nacionais de saúde e educação dos países que recebem refugiados, de maneira a beneficiar os refugiados e as comunidades que os acolhem. Isso seria feito por meio da parceria dos países anfitriões dos refugiados com os seguintes *stakeholders*: o setor privado, agências de desenvolvimento, instituições financeiras, organizações não governamentais, e mesmo indivíduos interessados que formariam uma rede de apoio ao lado dos próprios refugiados para o seu estabelecimento nas novas sociedades.

Embora ainda não seja possível analisar os seus resultados e desdobramentos, o *Pacto Global sobre Refugiados*, aprovado pela Assembleia da ONU em 2018, tem o intuito de introduzir mudanças expressivas no Regime Internacional para a proteção dos Refugiados, mudanças que objetivam fortalecer o regime e introduzir uma abordagem centrada no refugiado, no ser humano que migra, em detrimento da ainda predominante visão estatocêntrica e securitária sobre o tema.

III. Outros instrumentos do Regime Internacional para Refugiados

Há tratados internacionais relativos aos Direitos Humanos, que não abordam o tema dos refugiados em particular, mas que podem ser utilizados como garantias para proteção dos direitos dos seres humanos que passaram por deslocamento forçado. Já que esses tratados não tratam especificamente dos direitos dos refugiados, não serão objeto de nossa análise.

Existem ainda outros instrumentos e tratados de proteção relacionados à problemática dos refugiados: alguns de alcance global e outros elaborados visando abarcar determinados contextos regionais.

Um destes instrumentos é a *Convenção Relativa ao Estatuto dos Apátridas*, adotada pela Conferência da ONU em Nova Iorque, em 13 de setembro de 1954, que entrou em vigor no dia 6 de junho de 1960. Essa convenção trata da situação dos apátridas, isto é, daquele indivíduo que não é considerado nacional por nenhum Estado. Apesar dos apátridas também poderem ser refugiados, as duas categorias são distintas. Outro instrumento internacional relevante para o presente estudo é a *Convenção Sobre a Redução dos Casos de Apatridia*, adotada em 30 de agosto de 1961 por uma conferência de plenipotenciários das Nações Unidas, que entrou em vigor no dia 13 de dezembro de 1975. (BRASIL, 2015).

Os instrumentos regionais de proteção dos refugiados, por sua vez, são elaborados de acordo com as peculiaridades e especificidades de um determinado contexto regional. Na África, na Europa e na América Latina foram concebidos instrumentos regionais de proteção.

Para Nascimento (2013), o crescimento do número de refugiados vitimados das guerras e conflitos internos no período pós-colonial na África levou à adoção da *Convenção Relativa aos Aspectos Específicos dos Refugiados Africanos*, elaborada pelos países da Organização da Unidade Africana (OUA), que entrou em vigor em 1969, tratando dos aspectos específicos dos problemas dos refugiados na África. A importância primordial dessa Convenção foi expandir a definição do termo refugiado. Além da definição adotada pela *Convenção de 1951*, entendeu-se então que seres humanos que sofressem violações constantes de seus Direitos Humanos em seus países, e por isso o deixassem, também

deveriam ser protegidos pelo regime internacional de proteção aos refugiados. A definição ampliada favoreceu a aplicação do conceito nos casos dos refugiados oriundos de fluxos maciços e também em decorrência de motivações não políticas.

Conforme discorre Jubilut (2007), na Europa, os Estados-Membros da Comunidade Europeia concluíram outros instrumentos regionais relacionados aos refugiados, entre eles o *Acordo Europeu sobre a Extinção de Vistos para Refugiados* (1959); a *Resolução 14 sobre o Asilo para Pessoas em Perigo de Perseguição* (1967); a *Recomendação sobre Harmonização de Procedimentos Nacionais relativos ao Asilo* (1980), entre outros.

A América Latina, por sua vez, tem uma longa tradição em asilo. Vale aqui destacar o *Tratado de Direito Penal Internacional*, acordado em Montevideu, em 1889, que foi o primeiro instrumento regional que trata da proteção de pessoas perseguidas, através do instituto do asilo. Em 1984, adotou-se a *Declaração de Cartagena sobre Refugiados* que estipulava a criação de fundações legais para o tratamento dos refugiados na América Central, sendo a definição de refugiado ampliada, semelhante àquela adotada pela Convenção da OUA. A *Declaração de Cartagena* é aplicada na prática de determinados Estados latino-americanos e, em alguns casos, tem sido incorporada às suas legislações internas.

Tanto a convenção da OUA como a *Declaração de Cartagena* progrediram em relação aos tratados firmados no âmbito da ONU, porque expandiram os parâmetros para concessão de refúgio, adicionando as situações de grave e generalizada violação de Direitos Humanos como critério. (MOREIRA, 2010; SALLES; GONÇALVES, 2016).

IV. O refúgio na América Latina: principais instrumentos normativos regionais da OEA.

O desenvolvimento da integração regional na América Latina encarregou-se de nortear o tema da mobilidade humana no continente. Na esfera da Organização dos Estados Americanos (OEA), a elaboração de diretivas normativas designadas aos Estados membros, a consolidação da tradição (latino-americana) do asilo e o sistema de proteção aos Direitos Humanos no continente geriram a temática migratória na América Latina.

A criação do Sistema Interamericano de Proteção aos Direitos Humanos, constituído pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos, pelos tratados internacionais direta ou indiretamente relacionados ao tema e pela elaboração da *Convenção Americana de Direitos Humanos* (o *Pacto de San José da Costa Rica*, de 1969), contribuiu definitivamente para a efetivação e o reconhecimento dos Direitos Humanos relacionados à mobilidade humana na região. Com o advento da *Convenção Americana de Direitos Humanos*, a Corte

Interamericana de Direitos Humanos é estabelecida, e esta, com sua vasta jurisprudência, coadjuvou para a afirmação dos direitos das pessoas em mobilidade. (BRASIL, 2015).

Nesse sentido, cumpre ressaltar que tanto o processo do desenvolvimento da OEA (Organização dos Estados Americanos), quanto a dinâmica do Sistema Interamericano de Direitos Humanos assinalaram para a obrigação geral dos Estados de promover os Direitos Humanos, a despeito de qualquer circunstância, inclusive do *status* migratório das pessoas, já que o *status* migratório de um indivíduo não pode ser uma justificativa para o Estado tolher o exercício desses direitos.

No âmbito da OEA, a Assembleia Geral aprovou várias resoluções a respeito de temas migratórios, em especial sobre refugiados e solicitantes de refúgio, apatridia, direitos dos migrantes e suas famílias, fluxos migratórios nas Américas, tráfico de pessoas e fortalecimento do tema migratório no continente. (BRASIL, 2015).

Com relação aos refugiados e solicitantes de refúgio, foram ratificadas quatorze resoluções durante os anos de 1999 e 2014. Tais resoluções discorrem a respeito de temáticas que se repetem anualmente, abordando desde os aspectos referentes à adoção de documentos internacionais até os avanços alcançados por meio deles.

Segundo relatório publicado pelo Ministério da Justiça do Brasil (MJ) em parceria com o Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA) no ano de 2015, entre as principais recomendações feitas aos Estados nas resoluções mais recentes estão: - a defesa e o respeito dos preceitos internacionais de proteção dos refugiados; - a adoção de dispositivos institucionais que propiciem a implementação dos instrumentos internacionais referentes aos refugiados; - o fortalecimento progressivo dos órgãos nacionais de determinação do status de refugiado; - o fortalecimento da cooperação bilateral e regional sobre o tema; - a colaboração e o apoio dos diversos países para o estabelecimento dos programas de fronteiras solidárias, cidades solidárias e reassentamentos solidários (propostos a partir do *Plano de Ação do México*); - a promoção de práticas a fim de assegurar todos os direitos dos refugiados; - o incremento da cooperação técnica e econômica com os Estados americanos receptores de refugiados que a reivindiquem, e - o trabalho de parceria com o ACNUR na região.

Além destas recomendações gerais mais recentes, outras importantes recomendações foram feitas ao longo dos anos. A resolução de 2010 AG/RES. 2597 propôs a adoção de uma perspectiva de gênero nas normas e na atuação referentes ao tema, visando uma consideração congruente das solicitações para o reconhecimento da condição de refugiado, que leve em conta os contextos nacionais ou regionais de perseguição por motivos de gênero. Em 2009 (por meio da resolução AG/RES. 2511), a OEA tratou do tema do tráfico de pessoas e

demandou que os Estados analisassem as conexões possíveis e existentes entre o tráfico internacional de pessoas e a proteção internacional dos refugiados. Desse modo, os países poderiam oferecer alguma proteção subsidiária ou proteção internacional como refugiado para os seres humanos vítimas do tráfico e impedidos de retornarem aos seus países. A resolução AG/RES. 2047 de 2004 solicitou uma cooperação internacional e interamericana para os contextos de fluxos massivos de refugiados, com o intuito de propiciar a proteção e a assistência para essas pessoas, e também para alcançar soluções duráveis para essas situações (como a repatriação voluntária, a integração local ou o reassentamento em um terceiro Estado). No ano de 2003 (com a resolução AG/RES. 1971), os Estados foram conclamados a desembaraçar os processos das solicitações de refúgio e asilo, com base no gênero e na idade dos solicitantes, no sentido de introduzir medidas pertinentes às vítimas de abuso sexual, e também aos menores desacompanhados. Outra resolução crucial no âmbito da OEA foi a resolução AG/RES. 2777 (XLI-O/13), que abordou a consolidação da temática migratória na organização, a partir de um rol de medidas administrativas a serem elaboradas nesse sentido. (BRASIL, 2015).

Esse breve panorama das resoluções contemporâneas mais relevantes no âmbito da OEA atinentes ao tema dos refugiados corrobora o progressivo empenho da Organização dos Estados Americanos em consolidar o regime internacional para proteção dos refugiados.

A OEA subscreve, assim, a necessidade de abordar o tema das migrações internacionais (inclusive do refúgio) a partir de uma perspectiva integral, baseada nos Direitos Humanos, prescrevendo que as políticas migratórias nacionais estejam ancoradas no pleno respeito aos Direitos Humanos e nos padrões de tolerância, solidariedade, inclusão, igualdade de gênero e justiça social.

V. Cartagena e seus desdobramentos.

A notável disposição dos países latino-americanos no empenho para conceber uma proteção mais abrangente e efetiva aos refugiados na região foi a *Declaração de Cartagena* (que aconteceu em Cartagena das Índias, na Colômbia, no ano de 1984).

A Declaração tornou-se uma referência para a Proteção Internacional dos Refugiados, já que o conceito de refugiado, nesta declaração, foi estendido para os seres humanos que foram vítimas de graves violações de Direitos Humanos. Nesse sentido, a definição de refugiado presente na *Declaração de Cartagena* considerou - além da situação de perseguição individual em razão de um dos cinco motivos especificados na *Convenção da ONU de 1951 sobre o Estatuto dos Refugiados* (raça, religião, nacionalidade, grupo social ou

opinião política) – a circunstância de grave e generalizada violação de Direitos Humanos como hipótese para o reconhecimento do *status* de refugiado, o que expandiu o conceito de refugiado conhecido anteriormente. (BRASIL, 2015).

Para Barreto (2010), a orientação mais destacável da *Declaração de Cartagena* era a extensão do conceito de refugiado, a saber, todo ser humano que saiu de seu país de origem ou de residência habitual por ter a sua vida, a sua segurança ou a sua liberdade prejudicadas por motivos como ofensa estrangeira, violência generalizada, desordem interna, perturbação da ordem pública ou, ainda, a violação maciça dos seus Direitos Humanos. Barreto destaca a importante flexibilização e a ampliação do conceito de refugiado a partir da *Declaração de Cartagena*, que irá conferir uma feição contemporânea ao tema.

O autor considera que, apesar de não possuir natureza cogente, a *Declaração de Cartagena de 1984* influenciou decisivamente nas normas nacionais dos países da região e na jurisprudência regional referente ao *status* de refugiado. Ademais, a vasta atividade do ACNUR na América Latina contribuiu para fortalecer o instituto do refúgio no âmbito regional.

No que se refere às declarações e diretrizes regionais, o processo de composição de um marco regional para a proteção de refugiados, deslocados e apátridas, teve início no ano de 1984 com a *Declaração de Cartagena*, a qual expandiu o conceito de refugiado na América Latina. O processo iniciado com a *Declaração de Cartagena sobre Refugiados de 1984* teve seguimento com a promulgação dos *Princípios e Critérios Para a Proteção e Assistência aos Refugiados, Repatriados e Deslocados Centro-americanos na América Latina*, em maio de 1989; a *Declaração de San José sobre Refugiados e Pessoas Deslocadas* de 1994; a *Declaração de Tlatelolco Sobre Ações Práticas Em Direito dos Refugiados na América Latina e Caribe*, aprovada em maio de 1999; a declaração e o *Plano de Ação do México Para Fortalecer a Proteção Internacional dos Refugiados na América Latina*, no ano de 2004; a *Declaração de Brasília Sobre a Proteção de Pessoas Refugiadas e Apátridas no Continente Americano* de 2010 e, finalmente, a elaboração da declaração e do plano de ação adotados no Brasil em dezembro de 2013, em celebração aos 30 anos da *Declaração de Cartagena*, comumente chamados de *Declaração e Plano de Ação do Brasil*. (BRASIL, 2015).

A *Declaração de Cartagena sobre Refugiados de 1984* apontou para a consolidação de programas de proteção e de assistência aos refugiados, com ênfase nos aspectos de saúde, educação, trabalho e segurança, bem como a integração dos refugiados na vida econômica do país, a fim de poderem usufruir dos direitos econômicos, sociais e culturais.

O parecer dos *Princípios e Critérios Para a Proteção e Assistência aos Refugiados, Repatriados e Deslocados Centro-americanos na América Latina* de 1989 enfatizou que os direitos fundamentais deveriam amparar igualmente os imigrantes, sem conceber a sua suspensão, inclusive em circunstâncias excepcionais. Alguns desses direitos irrevogáveis, segundo o documento, são: - o direito a ser protegido contra a supressão arbitrária da liberdade; - o direito a ser protegido contra a tortura ou o tratamento desumano; - o direito a não ser subjugado à escravidão ou a penas retroativas; - o direito ao reconhecimento da personalidade jurídica; - o direito à liberdade de pensamento, consciência e religião, e - o direito de defesa contra a discriminação. Esta lista de direitos ainda abordou o direito à proteção da família, os direitos da criança, o direito à nacionalidade, os direitos políticos e o direito às garantias judiciais. Evidenciou também a importância da equiparação dos direitos dos refugiados aos dos cidadãos nacionais, com o fim de garantir à sua integração na sociedade de acolhida. (BRASIL, 2015).

A *Declaração de San José sobre Refugiados e Pessoas Deslocadas* de 1994 - sancionada em comemoração ao 10º aniversário da *Declaração de Cartagena* - destacou o dever de os governos promoverem a aplicação do Direito Internacional relativo aos Direitos Humanos, ao Direito Humanitário e Direito dos Refugiados, construindo uma abordagem do tema migratório pautada nos Direitos Humanos. Reiterou ainda que os refugiados e demais imigrantes são indivíduos titulares dos Direitos Humanos, os quais deveriam ser assegurados em qualquer circunstância e quaisquer lugares. Esses direitos, por serem inalienáveis, deveriam ser respeitados antes, durante e depois de seu êxodo ou do seu retorno. A Declaração também abordou o tema dos grupos vulneráveis, pretendendo melhorar a situação das crianças refugiadas e acolher as exigências das mulheres e meninas refugiadas nos âmbitos da saúde, da segurança, do trabalho e da educação.

A *Declaração de Tlatelolco Sobre Ações Práticas em Direito dos Refugiados na América Latina e Caribe* de 1999 afirmou a abordagem pautada nos Direitos Humanos e na igualdade de gênero; requisitou um aumento do empenho na promoção dos Direitos Humanos em geral e dos direitos dos refugiados em particular; e acentuou a urgência de uma sensibilização da opinião pública para instituir uma cultura solidária em relação aos refugiados, eliminando as tendências xenofóbicas. (BRASIL, 2015).

A declaração e o *Plano de Ação do México Para Fortalecer a Proteção Internacional dos Refugiados na América Latina*, no ano de 2004, foram celebrados em comemoração ao 20º aniversário da *Declaração de Cartagena*. Esses documentos assumiram uma perspectiva pautada nos Direitos Humanos, na igualdade de gênero e na proteção dos

grupos vulneráveis. Enfatizaram-se os princípios de indivisibilidade e da interdependência dos Direitos Humanos, bem como o dever de uma proteção integral dos refugiados, garantidora do exercício de todos os seus direitos - como os direitos civis, econômicos e culturais. A declaração e o *Plano do México de 2004* advertiram também para que a legislação interna dos países latinos estivesse em coerência com os padrões internacionais e regionais em matéria de refugiados e Direitos Humanos, preenchendo possíveis lacunas entre a prática do Estado e a norma positivada. Em relação aos grupos vulneráveis, apontou a necessidade de assegurar a proteção e a assistência humanitária, cuidando das carências diferenciadas de homens e mulheres, de adolescentes e adultos idosos, de pessoas com necessidades especiais, de crianças, de minorias, entre outros.

A *Declaração de Brasília Sobre a Proteção de Pessoas Refugiadas e Apátridas no Continente Americano* de 2010 deu continuidade a essa abordagem reiterando o caráter primordial dos Direitos Humanos dos migrantes e de suas famílias, a despeito de sua condição migratória, nacionalidade, origem étnica, gênero, idade ou qualquer outra circunstância. Apontou ainda a necessidade de introdução de dispositivos que simplificassem a integração dos imigrantes (inclusive dos refugiados), favorecendo a inclusão social dos grupos e indivíduos particularmente vulneráveis, como mulheres, crianças, idosos e deficientes. O documento também reprovou as políticas ou legislações que entendiam a irregularidade migratória como crime, que interpelavam as pessoas indocumentadas como criminosos. (BRASIL, 2015).

Por fim, a declaração e o plano de ação adotados no Brasil conhecidos como *Um marco de cooperação e solidariedade regional para fortalecer a proteção internacional das pessoas refugiadas, deslocadas e apátridas na América Latina e no Caribe*, comumente denominado *Declaração e Plano de Ação do Brasil*, foi ratificado na cidade de Brasília, em comemoração aos 30 anos da *Declaração de Cartagena*, no ano de 2014. Também assumiu uma abordagem pautada na promoção e no respeito dos Direitos Humanos e ainda especificou a necessidade de atenção e de cuidado com os grupos vulneráveis, como os menores, as mulheres, as vítimas do tráfico de pessoas e as vítimas das mudanças climáticas.

A Declaração postulou também a adoção de políticas públicas integrais que cuidem das carências e das demandas das pessoas refugiadas, deslocadas ou apátridas; bem como a inserção dessas políticas nos planos nacionais de desenvolvimento, de forma a envolver tanto os migrantes e refugiados como também as comunidades de acolhida, avolumando esforços para a efetivação desses direitos econômicos, sociais, laborais e culturais. (BRASIL, 2015).

Em relação à proteção de crianças e adolescentes, a Declaração solicitou uma avaliação de suas efetivas necessidades; recomendou ainda o seu acesso aos mecanismos de determinação do *status* de refugiado; salientou ainda que toda e qualquer apreciação dessa temática devia ser orientada segundo os princípios estabelecidos na *Convenção sobre os Direitos da Criança* – isto é, garantindo especialmente o benefício superior da criança e a não discriminação, preservando a unidade familiar e discernindo os menores como sujeitos de direito.

No que concerne às vítimas do tráfico de pessoas, o documento recomendou a garantia de seu acesso ao processo de determinação do *status* de refugiado, enfatizou também a importância de seu reconhecimento antecipado devido à situação de vulnerabilidade enfrentada. No tocante às vítimas de violência sexual e de gênero, comprometeu-se a prosseguir avançando na identificação, na precaução, na tutela efetiva e na elaboração de procedimentos de referência e de resposta diferenciada. (BRASIL, 2015).

O documento avaliou, igualmente, desafios postos pela mudança climática e pelos desastres naturais, como o deslocamento de indivíduos através das fronteiras que esses fenômenos poderiam ocasionar na região, concluindo que se faz necessário uma maior atenção e aprofundamento dos estudos sobre o tema.

A Declaração solicitou mais facilidades na outorga de documentação de identificação pessoal para as pessoas refugiadas, deslocadas ou apátridas. Ademais, advogou uma simplificação dos processos de naturalização dos refugiados e apátridas como parte da estratégia de soluções duradouras.

Em matéria de não discriminação, prescreveu que as políticas de hospitalidade e de não discriminação seriam meios de assegurar a integração local, a partir da efetivação do respeito à diversidade e à interculturalidade, apontando também as contribuições positivas das pessoas refugiadas, deslocadas e apátridas para as comunidades de acolhida.

O plano de ação acordado no Brasil denominado *Um roteiro comum para fortalecer a proteção e promover soluções duradouras para as pessoas refugiadas, deslocadas e apátridas na América Latina e no Caribe em um marco de cooperação e solidariedade* também elencou informações e recomendações sobre os programas de proteção e de assistência a refugiados existentes na região, a saber: o programa Asilo de Qualidade, o programa Fronteiras Solidárias e Seguras, o programa Integração Local, o programa Mobilidade Laboral e, por fim, o programa Trânsito Digno e Seguro. (BRASIL, 2015).

Sobre o *Programa Asilo de Qualidade*, nele distinguimos as seguintes orientações em matéria de Direitos Humanos e proteção diferenciada de grupos vulneráveis: - a adoção ou

a revisão de normativas nacionais adequadas, com o intuito de agregar padrões elevados de proteção do Direito Internacional dos Refugiados e dos Direitos Humanos; - a complementação da abordagem diferenciada em idade, gênero e diversidade, tanto nos processos para reconhecimento da condição de refugiado, como nas decisões acerca dos pedidos de reunião familiar; - o desenvolvimento e a efetivação de mecanismos prioritários, e com a participação de um tutor e/ou representante legal, para os processos envolvendo menores desacompanhados ou separados; - a elaboração de protocolos específicos para assegurar a proteção, a assistência e a busca de soluções duradouras para as crianças refugiadas desacompanhadas ou separadas de suas famílias, e - a concessão de documentação de identificação pessoal com maior celeridade a fim de impedir a discriminação do solicitante de refúgio e do refugiado. (BRASIL, 2015).

No contexto do *Programa Fronteiras Solidárias e Seguras* foi preconizado um aperfeiçoamento da infraestrutura básica de acolhida e de assistência aos solicitantes de refúgio e refugiados, bem como a facilitação do acesso a serviços sociais e comunitários. De acordo com o programa, o aperfeiçoamento necessário seria no sentido de assegurar políticas e serviços que levassem em consideração às especificidades e necessidades especiais¹⁵ dos imigrantes e refugiados.

Já no âmbito do *Programa Integração Local* foram especificadas as seguintes recomendações: - o fortalecimento das instituições governamentais e não governamentais relevantes com o intuito de desembaraçar o acesso efetivo das pessoas refugiadas aos denominados serviços públicos solidários, tais como saúde, educação, habitação e emprego, observando as boas práticas sobre o acesso a esses direitos de alguns países da região; - a emissão rápida e gratuita da identificação pessoal, sem alusão à condição de refugiado na mesma, e o seu reconhecimento pelo sistema bancário do país; - o incremento dos projetos de geração de renda e dos programas de capacitação profissional, e - a participação ativa do setor público e privado na geração de empregos para os refugiados (isto, por exemplo, através de programas de responsabilidade social de empresas, do acesso ao microcrédito e aos programas sociais estatais). (BRASIL, 2015).

O *Programa Mobilidade Laboral*, por sua vez, propôs: - o fomento de programas de capacitação profissional e também de programas para a adequação sociocultural e linguística;

¹⁵Por exemplo, as especificidades de mulheres que migram ou de famílias migrantes; as necessidades próprias de cada etnia e de cada faixa etária; além das peculiaridades de alguns migrantes e refugiados em situações especiais de vulnerabilidade, como mulheres refugiadas vítimas de violência doméstica, ou ainda, o caso de imigrantes adolescentes desacompanhados de seus pais ou responsáveis.

- a instituição de procedimentos efetivos e rápidos de homologação de estudos; - a emissão e também a renovação da documentação pessoal de maneira ágil, e - o cuidado para que as contribuições do refugiado para a seguridade social do país acolhedor sejam validadas no seu país de origem no caso de um retorno ao mesmo. O *Programa Trânsito Digno e Seguro* recomendou uma abordagem de Direitos Humanos que abarcasse a criação de procedimentos para a determinação do interesse superior da criança.

Concluimos, portanto, que os documentos adotados na ocasião da comemoração do 30º aniversário da *Declaração de Cartagena* resultaram em uma dinâmica de continuidade ao processo por ela iniciado, alicerçados em uma abordagem dos movimentos migratórios - e, em especial, do refúgio - pautados nos Direitos Humanos, com especial enfoque às demandas e às necessidades peculiares dos grupos vulneráveis. Dessa forma, tais documentos contribuíram de forma significativa para o aprofundamento do regime internacional para refugiados.

VI. Principais diretrizes no âmbito do MERCOSUL

De acordo com o relatório resultante da pesquisa conduzida pelo Ministério da Justiça do Brasil (MJ), em parceria com o Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA) em 2015, o processo de integração regional latino-americano com um todo, e em especial dos países do cone sul, foi consequência de diversas negociações, culminando com a assinatura do *Tratado de Assunção*, para a formação do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL). Os membros originários do Bloco (Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai) associaram-se com o objetivo de constituir uma organização comunitária focada no desenvolvimento e na cooperação regional. Em 1996, ingressam ainda o Chile e a Bolívia, como membros associados ao MERCOSUL, a partir da assinatura de *Acordos de Complementação Econômica*, mas permanecendo no *status* de países membros observadores. Colômbia, Equador e Peru também se tornaram membros associados. Após muitas negociações, a Venezuela ingressou no bloco em 2012, depois de sancionado o *Protocolo de Adesão da República Bolivariana da Venezuela ao MERCOSUL* pelos parlamentos dos Estados-membros, a despeito da relutância do Paraguai, que se valeu do Tribunal Permanente de Revisão do MERCOSUL para questionar a decisão.

Embora o MERCOSUL tenha a sua origem assentada em propósitos econômicos, o bloco amplificou sua esfera de atividades e as suas instituições contribuem em diferentes temas convergentes à integração. Dessa maneira, a integração do cone sul transmutou-se em um projeto político mais extensivo e abrangente do que o incentivo ao desenvolvimento econômico. As normas e diretrizes publicadas pela organização regional atestam uma

preocupação em estabilizar a integração a partir da direção do respeito aos Direitos Humanos e da consolidação da democracia na região.

O *Tratado de Assunção*, ato constitutivo do MERCOSUL, estipulou a livre circulação de bens, serviços e fatores de produção entre os membros, suprimindo de sua alçada a livre circulação de pessoas nos territórios dos seus membros. Somente posteriormente, por meio da assinatura de instrumentos específicos essa meta foi adotada pelo MERCOSUL de forma progressiva.

Nos últimos anos, a questão da mobilidade humana no MERCOSUL alcançou também um sentido humanitário. Tal fato pode ser corroborado não somente a partir da adoção de medidas genéricas de Direitos Humanos, como é o caso do *Protocolo de Assunção sobre Compromisso com a Promoção e Proteção dos Direitos Humanos do MERCOSUL*, assinado em 2005, na cidade de Assunção. Há ainda as Declarações específicas sobre o assunto que foram adotadas pelos Estados-membros do Mercosul e que atestam tal dimensão, a saber: a *Declaração do Rio de Janeiro sobre o Instituto do Refúgio* (2000); a *Declaração de Assunção sobre Tráfico de Pessoas e Tráfico Ilícito de Migrantes* (2001); a *Declaração de Santiago sobre Princípios Migratórios* (2004); a *Declaração de Montevidéu contra o Tráfico de Pessoas no Mercosul e Estados Associados* (2005) e a *Declaração de Princípios do Mercosul sobre Proteção Internacional dos Refugiados* (2012), esta última assinada em Brasília. (BRASIL, 2015).

Esses documentos explicitam a preocupação dos Estados do MERCOSUL em estabelecer uma política regional comum e coesa referente à temática, concebendo, desse modo, redes de cooperação internacional para gerir as demandas resultantes da mobilidade humana na região. Historicamente, a fronteira constituiu-se como um símbolo da soberania estatal, sendo que a sua consolidação frequentemente colide com os princípios de proteção aos Direitos Humanos. Os esforços normativos dos países da região para a cooperação e para a consolidação de uma política integrada para o tema da mobilidade, que concilie a soberania dos Estados com a garantia dos Direitos Humanos dos indivíduos que atravessam as fronteiras, são o caminho para a construção de uma integração ampla, efetiva e harmônica.

2.2. POLÍTICA EXTERNA DO BRASIL

2.2.1. A inserção internacional do Brasil

Nesta seção, a partir da leitura da obra “*História da política exterior do Brasil*” de Amado Cervo e Clodoaldo Bueno (CERVO; BUENO, 2002) procuramos traçar um histórico sobre a inserção internacional do Estado brasileiro. O objetivo da seção é contextualizar os

aspectos centrais de inserção internacional do Brasil ao longo dos anos, para que possamos, então, situar a incorporação das temáticas dos Direitos Humanos e dos refugiados na consecução da política externa brasileira.

Os autores iniciam a obra explicando que, nos últimos dois séculos, a política exterior apresentou-se como um meio eficiente para os governantes intervirem na rota de seus povos: ao fazer a guerra ou optar pela paz, administrar os conflitos ou a cooperação, conceber modelos de crescimento e desenvolvimento ou de dependência e atraso.

De acordo com Cervo e Bueno, quatro condicionantes afetaram a elaboração e a execução da política externa brasileira em seu período inicial: - as relações de poder que integravam o sistema internacional no século XIX e os propósitos perseguidos nesse período pelos Estados mais influentes; - a inserção da América no cenário internacional; - a herança social, econômica, jurídica e política do período do Brasil colônia, e, por fim, o prematuro envolvimento do Brasil e de Portugal na conjuntura internacional de então, propiciada pela aliança com a Inglaterra.

A partir de 1825, as nações se coadunaram a fim de refrear um possível confronto armado nas relações entre os Estados da Europa. Ademais, havia o interesse dos diversos Estados europeus em expandir suas pretensões e objetivos através das relações internacionais. Esse novo sistema de hegemonia coletiva passou a ser denominado de concerto europeu.

Vale ressaltar que o momento de mudança do sistema colonial para a independência das nações americanas tornou a política externa dos diversos novos Estados em uma ferramenta de transformação da situação de vida material de suas respectivas populações. Enquanto o governo estadunidense garantiu os interesses e as reivindicações socioeconômicas e políticas de seu povo na esfera externa, países como o Brasil e a Colômbia celebraram acordos com as nações mais desenvolvidas à época, sucumbindo às pressões advindas do cenário internacional e perpetuando as condições de dominação. (CERVO; BUENO, 2002).

Além disso, a política externa brasileira à época da independência foi adequada ao contexto da hegemonia da Inglaterra sobre Portugal, isto é, os efeitos dessa aliança foram repassados para o Brasil. Assim, no ano de 1822, o estado independente brasileiro que buscava a sua inserção junto à comunidade internacional, pouco possuía, de fato, de brasileiro.

O período de maior importância da política externa brasileira à época da independência foi entre 1822 e 1828. Nesse período, aconteceu um enfrentamento entre os

objetivos almejados por nosso país, em sua inserção internacional, e as intenções dos diversos outros Estados no seu relacionamento com a ex-colônia portuguesa.

Houve quatro momentos distintos que se seguiram nesse período: a) o rompimento com Portugal; b) a guerra de independência; c) a iniciativa para o reconhecimento da nacionalidade brasileira; d) as concessões aos interesses externos. (CERVO; BUENO, 2002).

De acordo com Cervo e Bueno, a política internacional, nesse período, foi o mecanismo por meio do qual o Brasil e os Estados hegemônicos engendraram uma integração condicionante, produzindo as circunstâncias de dominação e dependência que caracterizaram a inserção internacional de nosso país. Em outras palavras, a política externa brasileira à época da independência foi o expediente com o qual se assegurou a subordinação nacional ao arranjo de desenvolvimento capitalista desigual.

No ano de 1828, a política externa brasileira já estava plenamente moldada e consolidada de acordo com os interesses hegemônicos do período e, até por volta de 1844, essa situação adversa para o país se manteve. Houve então uma alteração substancial na concepção e formulação de nossa política externa: a política de afirmação nacional, colocada em prática desde 1844, preconizava a necessidade de resistência concreta ao autoritarismo e à influência das potências estrangeiras. Essa nova fase da política externa brasileira foi caracterizada pelo discurso livre e crítico.

Conforme os autores, a partir de uma apreciação crítica de nossa política, graduais conquistas foram realizadas, sendo que a fase posterior irá retratar ainda mais nitidamente essa dinâmica de mudanças.

De maneira sucinta, o discurso político postulava a cessação do paradigma de relações internacionais implantado à época da independência e a estruturação da política externa brasileira a partir de premissas distintas.

Desse modo, o novo projeto contemplou um reordenamento dos objetivos para a ação brasileira internacional, segundo uma nova compreensão do interesse nacional. O resultado foi uma política externa “enérgica em seus meios e independente em seus fins”. (CERVO; BUENO, 2002, p.65). Fundamental destacar ainda que o entendimento nesse período era de que a política exterior do Brasil poderia possibilitar um projeto nacional somente se houvesse a abolição do sistema de tratados desiguais.

Os autores sinalizam que, embora as condições internas fossem favoráveis à implementação de uma política externa independente pelo Brasil, o contexto internacional demandava habilidade, já que alguns de seus objetivos entravam em rota de colisão com os objetivos das nações dominantes naquele período histórico.

Nesse contexto, a política imigratória do império brasileiro manteve certa continuidade no que diz respeito às intenções estabelecidas, aos objetivos pretendidos e aos debates públicos realizados. Entretanto, essa política não conseguiu ser formulada a partir de um modelo definido, de acordo com um amparo legal próprio ou mesmo segundo uma direção constante. Logo, o governo imperial não logrou promover a imigração livre em grande escala como almejava, com exceção para os anos entre 1880 e 1889, quando entraram no país aproximadamente 450 mil europeus, um número superior a toda a imigração livre anterior. (CERVO; BUENO, 2002).

Cervo e Bueno explicam que a imigração ocorreu por intermédio das determinações e das ações próprias de províncias, de sociedades de colonização e de companhias particulares. Estas auxiliavam ao governo central ao fornecer apoio, algum financiamento e a atuação da diplomacia para a resolução das questões relativas à imigração. Há ainda que se ressaltar também o empenho tanto do governo central como também das províncias no sentido de ultrapassar tantos problemas e transformar o Brasil em uma nação competitiva em relação à atração de migrantes. Os resultados desse esforço passaram a ser observados desde o final desse período, modificando a sociedade brasileira.

Segundo os autores, a política de limites levada a cabo durante o século XIX foi mais um aspecto da política externa brasileira própria e auto formulada. Nesse sentido, a disputa das fronteiras entre o Brasil e os seus vizinhos circunscreveu-se à esfera jurídico-política, limitando as alternativas de solução.

Nas últimas décadas do império, as relações internacionais se expandiram graças à ampliação colonial europeia e ao início do novo imperialismo. Nesse momento, a fim de garantir os interesses do Brasil no contexto externo, Dom Pedro I empregou seu prestígio pessoal, usando de seus contatos com instituições científicas, cientistas, escritores e membros das famílias reais da Europa. (CERVO; BUENO, 2002).

Ainda de acordo com a obra, o período de 1889 a 1902, ou seja, da inauguração da república no Brasil, foi marcado por uma ruptura significativa na política exterior praticada pelo Império brasileiro. Inicialmente, a República rompeu significativamente com a política diplomática imperial. No entanto, avançando para o final desse período, os formuladores da nossa política externa assimilaram a lógica que intermeia o poder. Assim, os idealismos e a euforia republicana foram deixados de lado.

As principais diretrizes da política externa posta em prática por Rio Branco no período compreendido entre 1902 e 1912 foram: a consolidação de uma supremacia compartilhada na América do Sul; a reconquista da reputação internacional do Brasil; a defesa

de sua soberania; a relevância da agroexportação e a solução de litígios relacionados às fronteiras. (CERVO; BUENO, 2002).

Cervo e Bueno destacam que os Estados Unidos da América (EUA) se edificaram como potência mundial já no início do século XX. Com as relações internacionais do período alçadas a uma escala mundial, o diplomata brasileiro Barão do Rio Branco elaborou uma política exterior que preconizava a aproximação aos EUA. O realismo norteador da sua visão possibilitou-lhe constatar a influência dos EUA na reconfiguração do poder mundial, sendo que a América Latina foi considerada como sua área de influência. Nesse cenário, a manutenção e o incremento da amizade com os EUA permitiriam uma maior margem de manobra ao Estado brasileiro.

A política externa brasileira conduzida pelos diplomatas Rio Branco e Joaquim Nabuco auxiliou no estabelecimento do bloco de poder internacional comandado pelos EUA, sem deixar de usufruir de vantagens na nova situação mundial que então se desenhava. Para Rio Branco, a Doutrina Monroe possuía caráter essencialmente defensivo, já que afastava cobiças estrangeiras em relação ao Brasil. Sob essa ótica, a aliança com os EUA foi vislumbrada como benéfica. (CERVO; BUENO, 2002).

Conforme a análise dos autores, um dos principais feitos da política externa de Rio Branco foi a conclusão de pendências relacionadas às fronteiras do país, o que foi possível devido à sua política de aproximação com os EUA, que permitiu mais liberdade para as negociações com as nações sul-americanas. Rio Branco alçou sempre solucionar as questões de limites do território através das negociações e da diplomacia, nunca através da força e conflito.

Para os citados estudiosos, o traço principal do período republicano compreendido entre os anos de 1912 e 1930 foi a manutenção da política implantada por Rio Branco de desenvolvimento da amizade com os EUA.

Assim, a política de cooperação com os Estados Unidos perpassou muito mais do que esse período: até meados da década de 1950, a diplomacia brasileira manteve esse relacionamento de aproximação com os Estados Unidos.

Acerca dos aspectos relacionados ao intercâmbio comercial e econômico, cumpre destacar que os EUA tornaram-se o principal vendedor de produtos e mercadorias para o mercado brasileiro já no período entre guerras e, posteriormente, na fase da industrialização, os norte-americanos foram importantes investidores na economia brasileira. (CERVO; BUENO, 2002).

Ainda nesse período histórico, o nosso país engajou-se na I Guerra Mundial, influenciando os demais países latino-americanos e manifestando a sua solidariedade hemisférica aos EUA.

Segundo Cervo e Bueno (2002), a atenção dada pelo Ministério das Relações Exteriores ao interesse econômico nacional foi uma constante na história da política externa brasileira. As variações aconteceram no conteúdo dessa atenção e nas diferentes conjunturas favoráveis possibilitadas pelo contexto internacional.

Em 1930, o Governo Provisório foi instalado no Brasil. Cervo e Bueno esclarecem que, ao garantir os compromissos internacionais assumidos pelo país, o governo não enfrentou problemas para o seu reconhecimento internacional. Os autores apontam que, a partir de 1930, os detentores do poder e formuladores de política chegaram a uma nova concepção do que seria o interesse nacional brasileiro. A política externa brasileira passou a pautar-se por um entendimento de um interesse nacional mais amplo do que o existente no período anterior, buscando, assim, outras formas de cooperação e de negociação no cenário internacional, com vistas a contemplar outros segmentos da sociedade. Desse modo, ocorreu, no período descrito, o fortalecimento do modelo pragmático de política externa.

Ademais, nessa década, o governo empenhou-se para incrementar as exportações nacionais, a fim de combater os efeitos da depressão econômica que assolava todos os países à época.

Os anos de 1935 a 1941 ficaram marcados na política externa do Brasil pela atitude de equidistância pragmática adotada, isto é, o nosso país valeu-se da disputa de poder entre os dois blocos comandados respectivamente por EUA e Alemanha. O então presidente, Getúlio Vargas, negociou o alinhamento e apoio brasileiros aos países em conflito. A participação do Brasil na grande guerra aconteceu por escolha dos nossos formuladores de política. Além das vantagens materiais decorrentes da participação, houve um aumento do prestígio internacional brasileiro, já que o país estava ao lado dos vencedores. (CERVO; BUENO, 2002).

O período compreendido entre 1946 e 1961 caracterizou-se pelo alinhamento e desenvolvimento associado do Brasil. Em outras palavras, o nosso Estado - juntamente com o restante da América Latina - esteve debaixo da influência hegemônica norte-americana, nas dimensões política, econômica e cultural.

A partir da gestão de JK, reforçou-se ainda perante a opinião pública nacional a ideia de que o contexto internacional era fundamental para acelerar ou retardar o desenvolvimento interno de nosso país. Assim, o nacional-desenvolvimento colocado em prática nesse período permaneceu como diretriz de nossa política externa até os dias atuais. A política externa desse

período alçou destaque tanto no contexto internacional como no plano interno. Segundo os autores, foi quando se assentaram os alicerces da futura política externa independente e se iniciou a história contemporânea da diplomacia brasileira.

Conforme Cervo e Bueno (2002), a Política Externa Independente (PEI) foi a nomeação da política externa do Brasil de 31 de janeiro de 1961 (posse de Jânio Quadros) a 31 de março de 1964 (advento do regime militar). Os autores destacam as principais características da PEI: a globalização das relações internacionais do Brasil; a luta por uma atuação neutra de ideologias; a divisão do mundo entre Norte e Sul, e não Leste-Oeste; a expansão das relações internacionais do Brasil com objetivos comerciais; o desejo de participar nas decisões internacionais; a busca pelo desenvolvimento, pela paz e pelo desarmamento; a oposição às experiências nucleares; os princípios da autodeterminação dos povos e da não-intervenção e a aproximação progressiva com a Argentina.

Para os referidos estudiosos, os eventuais desacordos com os EUA não alteraram o fato de que as relações entre os dois países foram, nesse período, as mais relevantes no conjunto de sua política externa. A influência cultural dos Estados Unidos e a identidade de suas instituições propiciaram a maior proximidade entre os dois países. Todavia, os EUA priorizaram, naquele momento histórico, a política de contenção do expansionismo comunista, atentos a outras regiões do mundo. Já que o Brasil não oferecia esse tipo de preocupação aos norte-americanos, o nosso país acabou sendo deixado de lado no projeto estadunidense de cooperação financeira internacional.

Uma importante observação feita na obra citada é que, enquanto Jânio Quadros conseguiu utilizar a Política Externa Independente como instrumento de barganha perante os EUA, João Goulart foi considerado pelos EUA como um governo esquerdista e perdeu, por isso, seu poder de negociação em suas relações com o governo estadunidense.

Seguindo na análise dos referidos autores, o regime militar instituído no Brasil em abril de 1964 designou um padrão em suas relações exteriores. O regime instalado no Brasil voltou-se à retomada da prática convencional da política externa do país, conjugando-a com o projeto de utilização da variável externa como meio de se alcançar o desenvolvimento. Dessa forma, a necessidade interna de desenvolvimento tornou-se o condutor da política externa praticada.

Este padrão de política exterior começou a perder a sua competência de propiciar o desenvolvimento autossustentado por volta dos anos 1980 e, como consequência, a etapa desenvolvimentista da política exterior brasileira instituída em 1930 por Getúlio Vargas findou em 1989. Assim, desde 1990, a política externa que poderia auxiliar na inserção

madura do Brasil no sistema internacional esteve sem diretriz clara e não conseguiu conjugar “os interesses do desenvolvimento nacional com a subserviência às novas estruturas do poder global”. (CERVO; BUENO, 2002, p.368).

Para Cervo e Bueno, o governo militar almejava combinar em nossa política externa elementos da conduta anterior com novos paradigmas de atuação. Entretanto, as críticas dirigidas à política externa desenvolvida pelo Marechal Castello Branco cooperaram para o afastamento dos seus próprios objetivos. Isso foi devido ao fato de que Castello Branco, embora pretendesse resgatar alguns princípios de nossa política externa, acabou atuando em direção oposta. Como exemplo, citamos a tentativa de inspirar-se no Barão do Rio Branco: ao colocar em prática a política de proximidade com os EUA, Castello Branco olvidou-se de que o objetivo preconizado por Rio Branco era a manutenção da soberania brasileira e a busca dos interesses nacionais; ao invés disso, Castello concordou com a limitação de nossa soberania defendida pelos EUA. Sendo assim, a política externa de Castello Branco (1964-1967) desenvolveu-se de acordo com a lógica da bipolaridade e do desenvolvimento associado dependente.

Logo, de acordo com os autores, a política externa no período do regime militar não possuiu uma unidade de propósitos e métodos. Ao analisar a política externa que foi posta em prática nesse período, há que se considerar o papel do Estado como articulador do processo produtivo e das pressões advindas das necessidades sociais.

Em 1967, Costa e Silva revisou as orientações basilares da política exterior do Brasil e implantou um novo padrão de conduta à mesma, o qual permaneceu constante a partir de então. Por isso, a unidade da política externa durante o governo militar situou-se a partir de 1967, no projeto de desenvolvimento nacional.

A política externa elaborada então objetivava fomentar o desenvolvimento autônomo. O contexto externo foi considerado peça chave para os setores do comércio, da tecnologia e do capital; no entanto, o desenvolvimento foi entendido como responsabilidade nacional, sendo o domínio externo apenas um setor de complementaridade aos avanços obtidos no espaço doméstico. A política externa de Costa e Silva caracterizou-se por sua acepção realista e de não alinhamento ideológico, não adotando posições automáticas nem permanentes. Com isso, a margem de manobra e autonomia existente à época de Jânio e Jango foi reincorporada à política externa brasileira, o que fortaleceu a soberania nacional. (CERVO; BUENO, 2002).

A obra mencionada ainda aponta que Costa e Silva engendrou a coesão entre as políticas exterior e doméstica por meio da retomada do projeto desenvolvimentista e do

complemento diplomático agregado a esse projeto. A política externa do Brasil passou a se pautar, desde então, pelos problemas do subdesenvolvimento e pelas possibilidades de superação.

O momento de crise do regime militar e a consequente instituição da ditadura no ano de 1968 facilitaram a coesão em direção aos objetivos nacionais.

De acordo com Cervo e Bueno, no ano de 1974, durante a crise econômica internacional deflagrada, Ernesto Geisel reorientou o papel complementar da política externa em relação ao intuito do desenvolvimento nacional.

Os autores evidenciam que, entre 1979 e 1985, o ministro das Relações Exteriores do governo João Batista Figueiredo enfatizou mais uma vez que a política externa praticada pelo Brasil teria como alvo potencializar as oportunidades de desenvolvimento nacional.

Por sua vez, a política externa implementada no governo de José Sarney (1985-1990) possuía como alvo alcançar o desenvolvimento e exportar os efeitos desse desenvolvimento. Essa política ficou conhecida como diplomacia de resultados.

Destaque-se ainda que, segundo os autores, mesmo anteriormente ao pragmatismo responsável decretado por Geisel, em 1974, assentaram-se na conduta internacional do Brasil fatos, posturas, princípios e ideias que eram característicos do pragmatismo. Nesse sentido, a economia condicionava a política externa, sendo que o Estado era o articulador do processo produtivo. Desde Costa e Silva, a revisão da orientação da política externa ocorrida em 1967 definiu para o agente estatal que o pragmatismo harmonizava-se à eficiência da ação, com os alvos de ampliar a autonomia e atingir ganhos efetivos. Tal percepção corroborou para o abandono de conceitos e práticas inadequados a esses alvos, bem como para uma maior coesão da política externa. Segundo Cervo e Bueno (2002), o pragmatismo responsável adotado à época era adaptável às diferentes circunstâncias, sendo que os seus limites foram determinados a partir de sua influência no sistema internacional.

A partir do governo de Costa e Silva, o setor externo foi utilizado para cooperar com o crescimento econômico nacional. Assim, a política externa valeu-se das peculiaridades necessárias para o bom desempenho do setor econômico necessário ao desenvolvimento nacional, tais como “universalismo e autonomia, flexibilidade e ajustabilidade, dinamismo e coragem”. (CERVO; BUENO, 2002, p. 387).

Os autores enfatizam que, desde esse momento histórico, em que o desenvolvimento nacional e o pragmatismo solidificam-se como diretrizes norteadoras de nossa política externa, três pontos devem ser estudados para uma melhor compreensão da atuação

internacional do país, os conceitos de poder, a sua aplicação nos órgãos decisórios do sistema internacional e a reelaboração da doutrina de segurança nacional.

Conforme os autores analisados, a estratégia brasileira de inserção internacional resguardou ao Sul funções supletivas às do Norte, pois o Brasil captou recursos financeiros, de ciência e de tecnologia do Norte, predispondo-se a transferi-los para o Sul, embora não conseguisse obter parceiros no Sul dispostos e com condição para uma cooperação igualitária. O comércio exterior constituiu-se o ponto de conexão entre os dois hemisférios. O setor de serviços, por sua vez, despontou como uma opção nova para a inserção no hemisfério Sul.

Em relação à América Latina, a política brasileira entre 1967 e 1979 foi uma política de cunho econômico, coerente, contínua e que se empenhava em ajustamentos progressivos a fim de atingir os objetivos perseguidos.

Nos dois governos da década de 1980 (João Batista Figueiredo e José Sarney), o modelo de política exterior, que tinha como diretriz o desenvolvimento nacional, foi transformado. O Brasil foi assolado pelos efeitos da crise do sistema internacional e a sua influência sobre o mesmo foi refreada. Ademais, nos anos 1980, o sistema internacional degradou-se nas áreas política e econômica e, nesse cenário, a política externa brasileira encontrou obstáculos para perseguir seus interesses.

Para Cervo e Bueno (2002), três fatores foram determinantes para a reconfiguração das relações internacionais no pós-1989, a saber: a ideologia neoliberal, a supremacia do mercado e a superioridade militar dos EUA. Diante da nova conjuntura, a política exterior do Brasil passou por adequações não simples. Havia a sensação de que nosso Estado tinha perdido a sua racionalidade e a continuidade empregada à elaboração e execução da política exterior brasileira.

Os autores assinalam que o pensamento político brasileiro referente às relações internacionais do Brasil desde 1990 não apresentava homogeneidade e, portanto, as diretrizes aplicadas à política externa brasileira apresentavam aspectos contraditórios. Notadamente, foram três as linhas de atuação da ação internacional brasileira, que podem ser explicitadas a partir da concepção de paradigmas: o Estado desenvolvimentista, o Estado normal e o Estado logístico.

Conforme Cervo e Bueno (2002), o Estado desenvolvimentista que acentua a dimensão nacional e autônoma da política externa, é o denominado Estado empresário, o qual impulsiona o desenvolvimento nacional por meio do sobrepujamento de dependências econômicas estruturais, além de fazer a opção pela autonomia.

O Estado normal faz referência aos governos latino-americanos os quais, a partir da década de 1990, adotam três parâmetros de conduta distintos. Como Estado subserviente, subordina-se às imposições das nações hegemônicas capitalistas; como Estado destrutivo, transfere o núcleo importante da economia nacional e translada recursos para o exterior; como Estado regressivo, designa para o país as atribuições típicas da infância social.

O terceiro paradigma apresentado pelos autores é o paradigma do Estado logístico, o qual revigora o núcleo nacional, incumbindo à sociedade o empreendedorismo e auxiliando-a a atuar no ambiente externo, com o intuito de balancear as benesses da interdependência por meio de uma inserção madura no cenário internacional.

Os Estados da América Latina perfizeram em certa medida esses paradigmas - alguns com maior e outros com menor coerência -, sendo que somente o Brasil completou os três. (CERVO; BUENO, 2002).

De acordo com Cervo e Bueno, durante a década de 1990, a coexistência dos três paradigmas mencionados na política externa do Brasil gerou certa indefinição e ocasionou a decadência do Estado desenvolvimentista, o surgimento do Estado normal e a tentativa de Estado logístico.

Faz-se necessário esclarecer que o encerramento da etapa desenvolvimentista da política exterior do Brasil em 1989 não significou a extinção da temática do desenvolvimento em nossa política externa, mas sim que o desenvolvimento já não era o componente central da sua racionalidade. O Estado desenvolvimentista foi considerado o responsável pela crise do endividamento, da estagnação dos anos 1980 e da instabilidade financeira.

O surgimento do Estado normal (subserviente, destrutivo e regressivo) nas relações internacionais do Brasil teve como ímpeto o conceito de mudança. Para Cervo e Bueno (2002), o conceito de mudança instaurou o paradigma do Estado normal, o qual se guiou pelos princípios da democracia, da estabilidade monetária e da abertura econômica.

O balanço apresentado pelos autores considera que a ideologia da mudança era a da subserviência do Estado normal. A partir dela, consideráveis contrassensos ocorreram, uma vez que o conceito de democracia foi fundido ao conceito de imperialismo de mercado, a noção de competitividade foi confundida com a de abertura econômica e a ideia de desenvolvimento foi deturpada pela ideia da estabilidade monetária.

Como consequências do paradigma do Estado normal adotado a essa época no Brasil, Cervo e Bueno (2002) citam: a alienação do patrimônio nacional; o agravamento da dependência estrutural de nosso país; a conformidade instaurada em relação à especulação

financeira internacional; o atraso causado em nosso processo histórico; a supressão de meios de poder sobre o contexto internacional.

O paradigma do Estado logístico, por fim, teve como principais efeitos: o controle das privatizações em curso (para que não se efetivasse a destruição do patrimônio nacional que havia sido desencadeada pelo Estado normal) e a fundação de grandes empresas brasileiras em alguns setores competitivos da economia. Desse modo, a experiência do Estado logístico no Brasil retomou o esforço pelo desenvolvimento nacional e outorgou à política externa brasileira funções assertivas, tais como o fortalecimento da capacidade empresarial do país; a utilização da ciência e da tecnologia adquiridas; a abertura dos mercados do Norte; a instauração de mecanismos de proteção perante os capitais especulativos e a política de defesa nacional. (CERVO; BUENO, 2002).

Finalmente, a análise de Cervo e Bueno avalia que a diplomacia brasileira permaneceu com extensa representação nos órgãos multilaterais. Enquanto nas décadas anteriores essa presença tinha como objetivo a modificação da ordem vigente, a partir de 1990 o objetivo era a influência em seus padrões. O Brasil elegeu o multilateralismo como estratégia de atuação no contexto internacional, engajando-se nos novos temas da globalização, como o liberalismo econômico, o meio ambiente, os Direitos Humanos, a segurança, o multilateralismo comercial e os fluxos de capitais.

2.2.2. Direitos Humanos na Política Externa Brasileira

Segundo a análise de Cervo e Bueno (2002), a política externa brasileira incluiu em seu escopo a temática dos Direitos Humanos em três fases:

- a) Primeiramente, na conjuntura de promulgação da *Declaração dos Direitos Humanos das Nações Unidas* de 1948, a política externa do Brasil foi afirmativa na defesa e na divulgação desses direitos, contribuindo tanto no plano regional (Comissão Interamericana de Direitos Humanos), como também no global (Comissão de Direitos Humanos da ONU);
- b) Nos anos 1960, por motivo do regime autoritário em vigência no país, a política externa brasileira negligenciou seu empenho na temática dos Direitos Humanos, assumindo uma postura defensiva e isolacionista nas instâncias multilaterais;
- c) Em 1985, em razão do findar do governo autoritário no país, a política externa brasileira resgatou sua ação assertiva original em relação à temática. Nesta

última fase da política externa em relação aos Direitos Humanos, o Brasil interviu na defesa dos Direitos Humanos em dois níveis: na ordem interna e na ordem externa.

Alves (2008), por sua vez, pondera que a trajetória dos Direitos Humanos na política externa do Brasil na contemporaneidade pode ser assim sintetizada:

O primeiro período, conservador, corresponde aos anos de 1978 a 1984, quando o país se encontrava sob os governos Geisel e Figueiredo. O segundo, do presidente Sarney, nos anos de 1985 a 1989, representaria uma fase de transição. O terceiro período, de adesão aos instrumentos internacionais, cobre os anos de 1990 a 1994, envolvendo as presidências de Fernando Collor e Itamar Franco. Em 1995, com o governo Fernando Henrique Cardoso tem início um período de valorização do sistema internacional de promoção e proteção aos Direitos Humanos, que perdura no governo Lula da Silva e, pela ótica brasileira, continua até agora. (ALVES, 2008, p. 197).

Com o processo de redemocratização do país, os princípios elencados na Constituição de 1988 passam a orientar a atuação do governo em relação aos Direitos Humanos. A política externa brasileira é determinada, em nossa constituição federal, como sendo dirigida pelos seguintes princípios do artigo 4º da Constituição de 1988: - a independência nacional; - a prevalência dos Direitos Humanos; - a autodeterminação dos povos; - a não intervenção; - a igualdade entre os Estados; - a defesa da paz, a solução pacífica dos conflitos; - o repúdio ao terrorismo e ao racismo, e - a cooperação entre os povos para o progresso da humanidade. (BRASIL, 1988; CASTRO, 2013; SOUZA NETO, 2010).

A existência desses princípios na constituição aparta o elemento de discricionariedade dos operadores da política externa brasileira, uma vez que impossibilita que estes optem - no momento de formulação e execução da política externa - por meios e fins que prejudiquem a execução dos princípios constitucionais elencados. No tocante aos Direitos Humanos, a inserção da expressão ‘prevalência’ evidencia que esse princípio não deve ter a sua importância assolada por qualquer outro princípio, diretriz ou interesse. (PAPEDH, 2005; SOUZA NETO, 2010).

Conforme Cervo e Bueno (2002), no ano de 1992, o Brasil aderiu não somente aos tratados gerais de proteção (os dois tratados da Organização das Nações Unidas e um da Organização dos Estados Americanos), como também ratificou os tratados de proteção específicos (o tratado contra a discriminação racial e da mulher, a convenção contra a tortura, o tratado acerca dos direitos da criança e também o tratado sobre os direitos do refugiado). Já no ano de 1997, o Brasil reconheceu a jurisdição da Corte Interamericana de Direitos Humanos. Ainda nesse mesmo ano, o nosso país elaborou a lei interna sobre refugiados e

ingressou então na rota do refúgio. Vale ressaltar que o congresso brasileiro harmonizou as diferentes dimensões da lei brasileira, conjugando-a aos avanços normativos internacionais.

Assim, a partir de 1990, por intermédio da reunião do empenho de juristas, diplomatas e legisladores, o Brasil elaborou um entendimento e uma noção original de Direitos Humanos em nosso âmbito interno, que se adequou como um instrumento de ação profícua em relação aos Direitos Humanos no contexto externo.

O governo brasileiro definiu os Direitos Humanos como indivisíveis e superiores aos particularismos religiosos ou culturais. A responsabilidade com a temática moldou, desde então, a ação externa do Brasil e incluiu a tutela da democracia e a busca pelo desenvolvimento. Nesse último ponto, a diplomacia brasileira atrelou de modo transformador as condições de bem-estar social possibilitadas através do desenvolvimento econômico com o gozo dos Direitos Humanos. (CERVO; BUENO, 2002).

Destarte, ao defender os ideais da democracia e da proteção dos Direitos Humanos, a visão kantiana da paz e da justiça global contagiou e orientou o discurso diplomático brasileiro, contrastando vigorosamente com o realismo político posto em prática pelas potências à época.

Castro (2013) destaca que a política externa do Brasil, a partir de década de 1990, foi marcada por particularidades e características de reconfiguração e de ajustes¹⁶, visando enquadrar o país no Regime Internacional de Direitos Humanos. Esse reajuste de nossa política externa deu-se de acordo com a multiplicidade de atores e agendas presentes nesse momento histórico.

A respeito da relação entre essa adesão aos princípios dos Direitos Humanos por parte do Estado brasileiro e o início de seu engajamento com a proteção dos refugiados, cumpre destacar a vinculação imprescindível entre essas temáticas.

Como explica Jubilut (2007), o Direito Internacional dos Direitos Humanos emergiu no contexto posterior à Segunda Guerra Mundial como uma das inquietações da comunidade internacional e da recém-criada Organização das Nações Unidas, já que a sua principal

¹⁶ A respeito dessas características de reconfiguração e de ajustes da política externa brasileira a partir da década de 1990, Souza Neto (2010) destaca o aspecto dicotômico contido nessa nova orientação de nossa política. Pois, embora a identidade de nossa política externa começasse nessa época a ser consolidada no sentido de um país com disposição pacifista, que tem como objetivo auxiliar na construção de uma ordem internacional mais harmônica e menos injusta, a diplomacia brasileira passou, à época, a desenvolver um potencial de criação de poder imanente ao papel de *soft power* no contexto internacional, com o intuito de obtenção de espaço de manobra para a defesa dos interesses do nosso Estado. O desempenho desse papel como nação geradora de *soft power* foi, desse modo, um elemento que também fez parte da nossa identidade internacional e relacionava-se com a temática da estratificação internacional, ou seja, traduzia o anseio do Brasil em estar ao lado das grandes potências do mundo, abrangendo também cálculos de poder realistas, e não somente idealistas. (SOUZA NETO, 2010).

finalidade seria assegurar as condições mínimas de sobrevivência do ser humano, por meio da garantia de seus direitos essenciais, a despeito de sua origem cultural ou nacional.

Embora outros compromissos internacionais de proteção aos Direitos Humanos já existissem anteriormente, a promulgação da Declaração Universal dos Direitos do Homem em 1948 passou a simbolizar o início da construção de um regime internacional de proteção aos Direitos Humanos. A relevância da Declaração reside no fato de ter inaugurado o movimento de internacionalização¹⁷ dos Direitos Humanos e também de ter se estabelecido como uma matriz axiológica para a comunidade internacional.

O Direito Internacional dos Refugiados, por sua vez, apresenta reflexos diretos deste processo de internacionalização dos Direitos Humanos. Jubilut (2007, p.57) justifica:

Desse modo, foi sendo estabelecido um núcleo jurídico internacional de proteção da pessoa humana em casos de paz. Contudo, essa proteção necessitava ser completada para a proteção dos indivíduos em situações especiais. Assim, foram agregadas a este sistema vertentes específicas de proteção – o Direito Internacional Humanitário, para os casos de conflito bélico, que tem sua origem antes mesmo da fase de generalização da positivação nacional dos Direitos Humanos, como já mencionado; e o Direito Internacional dos Refugiados, para pessoas que são perseguidas dentro de seus países de origem e que, portanto, são obrigadas a se deslocar para outro local –, desenvolvido a partir da década de 20 do século XX – para formar o Direito Internacional dos Direitos Humanos *lato sensu* ou o Direito Internacional de Proteção da Pessoa Humana.

De fato, Jubilut reitera que essas três vertentes são complementares, pois coexistem configurando um sistema de proteção da pessoa humana que apresenta três vertentes de proteção, conforme a realidade que ocasionou a violação dos direitos do ser humano. Sobretudo, o propósito da criação do Direito Internacional dos Direitos Humanos, do Direito Internacional dos Refugiados e do Direito Internacional Humanitário é o mesmo: proteger o ser humano da maneira mais efetiva possível.

De acordo com a autora, o Direito Internacional dos Direitos Humanos e o Direito Internacional dos Refugiados partem do mesmo fundamento – a dignidade da pessoa humana; têm o mesmo objetivo – a proteção da pessoa humana na esfera internacional; o mesmo método – normas internacionais para garantir essa proteção; os mesmos sujeitos – o ser humano como beneficiário e o Estado enquanto destinatário dessas regras.

Piovesan (1996), de modo complementar, analisa a complementariedade intrínseca que existe entre os Direitos Humanos e os direitos dos refugiados:

¹⁷ A internacionalização dos Direitos Humanos corresponde à dinâmica progressiva de normatização dos direitos fundamentais do ser humano no âmbito internacional, iniciada em meados do século XX. A partir da internacionalização dos Direitos Humanos, os direitos essenciais do homem são protegidos não somente pelas ordens jurídicas dos Estados nacionais, como também pela comunidade de Estados, pois, ao ratificarem, na qualidade de membros da ONU, a Declaração Universal dos Direitos do Homem (1948), os países assumiram o compromisso de respeitar e garantir esses direitos no contexto internacional. (JUBILUT, 2007, p.56-59).

A proteção internacional dos refugiados se opera mediante uma estrutura de direitos individuais e responsabilidade estatal que deriva da mesma base filosófica que a proteção internacional dos direitos humanos. O Direito Internacional dos Direitos Humanos é a fonte dos princípios de proteção dos refugiados e ao mesmo tempo complementa tal proteção. (PIOVESAN, 1996, p.37).

A diferença básica entre os Direitos Humanos e os direitos dos refugiados situa-se na abrangência de seus âmbitos de aplicação. O Direito Internacional dos Refugiados restringe-se à proteção do ser humano em situações de perseguição por motivo de sua raça, religião, nacionalidade, etnia, opinião política e pertencimento a grupo social. O Direito Internacional dos Direitos Humanos tem como alvo também a garantia de condições mínimas para a sobrevivência e a dignidade do homem. (JUBILUT, 2007).

O Direito Internacional dos Direitos Humanos, por ter uma maior aplicabilidade e um escopo de proteção mais amplo, abrange as garantias mais específicas do Direito Internacional dos Refugiados: isto significa que os Direitos Humanos englobam a base de atuação dos direitos dos refugiados. Consequentemente, não podem ser assegurados os Direitos Humanos no contexto internacional sem a proteção efetiva dos direitos dos refugiados. Ademais, há que se considerar que toda violação aos direitos dos refugiados implica necessariamente em uma violação aos Direitos Humanos.

3. A POLÍTICA EXTERNA DO BRASIL RELATIVA AO REFÚGIO E SUA COMPLIANCE COM O REGIME INTERNACIONAL PARA REFUGIADOS

No capítulo anterior, apresentamos a abordagem construtivista dos regimes internacionais, o desenvolvimento histórico do regime internacional para a proteção dos refugiados e os principais tratados e convenções internacionais existentes sobre o tema. Além disso, discutimos a inserção internacional do Brasil e o processo que culminou com a incorporação da temática dos Direitos Humanos em nossa política externa a partir da década de 1990.

Considerando a relação inequívoca entre os princípios de Direitos Humanos e os fundamentos da proteção aos refugiados, cumpre-nos destacar que no momento em que o Brasil passou a incorporar os Direitos Humanos como eixo fundamental de sua política externa, o país precisou também se adequar a um imperativo autoatribuído de zelar pelos direitos dos refugiados.

Este capítulo é dedicado a uma análise do desenvolvimento da política externa brasileira relativa ao refúgio e seu processo de *compliance* com o regime internacional para refugiados.

3.1 ASPECTOS DA ELABORAÇÃO DA POLÍTICA BRASILEIRA PARA REFUGIADOS

A temática dos refugiados representa, contemporaneamente, uma questão desafiadora para a comunidade de Estados. (DIAS; MAGIONI JR; FREITAS; BANDARRA; MARTUSCELLI, 2011).

Segundo Salles e Gonçalves (2016), em perspectiva histórica, o Brasil é tido como um país que acolhe refugiados e que observa os Direitos Humanos. Ao longo do processo de construção do Regime Internacional para a proteção dos Refugiados no século XX, o país ratificou os instrumentos internacionais relativos aos refugiados.

Os autores destacam ainda que o país já recebia estrangeiros em seu território no momento anterior à construção do regime internacional para refugiados, quando a temática do refúgio não fazia parte da sua agenda de política externa ou doméstica.

Amaral e Fusco (2005) comentam que, durante o período colonial, o Brasil adotou várias políticas imigratórias a fim de conquistar estrangeiros para ocupar e trabalhar em seu território amplo e pouco habitado.

No momento de início da consolidação do Regime Internacional para Refugiados - no contexto posterior à Segunda Guerra Mundial – o Brasil comandado por Getúlio Vargas praticou uma política imigratória de atração de estrangeiros para suprirem a falta de mão de obra na agricultura e nas indústrias nascentes. É válido ressaltar que o país acolheu nesse período muitos refugiados reassentados e deslocados de guerra europeus.

A política brasileira para refugiados era então seletiva, já que o governo brasileiro selecionava segundo os seus próprios critérios os refugiados (europeus) que seriam acolhidos. Ademais, a política brasileira sobre refugiados era a mesma concernente à política imigratória, ou seja, apesar de reconhecer a dimensão humanitária na questão dos refugiados, os mesmos eram recebidos em nosso país como imigrantes comuns, como estrangeiros que supririam a falta de mão de obra existente. (HAYDU, 2008; MOREIRA, 2012; SALLES; GONÇALVES, 2016).

Nesse contexto histórico, o Brasil também apoiou as resoluções criadas pela comunidade internacional, à época, relativas à construção do regime internacional para refugiados, em um esforço de reafirmar o seu alinhamento com o bloco ocidental e simultaneamente garantir trabalhadores para auxiliar no desenvolvimento nacional. Nesse sentido, a política brasileira sobre refúgio, no período, era caracterizada por elementos humanitários e também por considerações estratégicas de caráter político e econômico. (HAYDU, 2008; MOREIRA, 2012; SALLES; GONÇALVES, 2016).

Dias *et al.* (2011) ressaltam que o Brasil precedente ao regime militar fez parte, de modo ativo, do início da construção do Regime Internacional para a proteção dos Refugiados, participando de instrumentos e organizações internacionais sobre a temática como a Convenção sobre Refugiados de 1951 e o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados.

Com a ascensão dos militares ao poder em 1964, a conduta brasileira referente aos refugiados alterou-se abruptamente, transformando-se em uma política resistente e reativa. O elemento autoritário do governo no âmbito interno trouxe consequências para a política externa do país, e foram priorizados outros temas relacionados à segurança nacional e ao desenvolvimento do país. (DIAS *et al.*, 2011; SALLES; GONÇALVES, 2016).

A partir dos anos 1970, a política do Brasil tornou-se mais restritiva, e o país não estava mais disposto a receber imigrantes e refugiados. Entretanto, embora não acolhesse mais os refugiados, o governo brasileiro permitiu que o seu território fosse um local de trânsito para refugiados latino-americanos que estivessem em busca de reassentamento em terceiros países. (HAYDU, 2009; JUBILUT; APOLINÁRIO, 2008).

Simultaneamente ao distanciamento dos dirigentes governamentais da temática dos refugiados, contemplou-se, à época, o crescimento da atuação da sociedade civil nessas questões. Algumas entidades que passaram a desempenhar significativa proatividade na questão dos refugiados foram entidades como a Cáritas Arquidiocesana de São Paulo (CASP) e a Cáritas Arquidiocesana do Rio de Janeiro (CARJ), ambas entidades ligadas à Caritas Internationalis¹⁸. Essas entidades muito auxiliaram na proteção aos refugiados no Brasil, pois os acolhiam ainda que o Estado Brasileiro não os considerasse refugiados, protegendo-os até o ACNUR encontrar um país adequado para o seu reassentamento. Diante de tais fatos, notou-se, no período do regime militar brasileiro, uma expansão das atividades visando à proteção dos refugiados, em alguns setores da sociedade civil e no ACNUR. (DIAS *et al.*, 2011; JUBILUT; APOLINÁRIO, 2012).

Salles e Gonçalves (2016) analisam que houve um retrocesso no Brasil durante o período do regime militar com relação ao tema dos Direitos Humanos e da proteção aos refugiados, uma vez que as práticas autoritárias no plano interno acarretaram consequências para a política externa brasileira.

Na década de 1980, o momento de redemocratização da política brasileira foi caracterizado por relevantes evoluções na política brasileira para os refugiados.

No âmbito interno, a reestruturação da política, com a fundação de novas instituições e a promulgação de uma nova Constituição, em 1988, oportunizou uma reintegração progressiva das matérias atinentes aos Direitos Humanos e à proteção de refugiados.

A *Constituição Federal* de 1988 foi um marco, uma vez que considerou os Direitos Humanos **como** princípio fundamental tanto para as relações na esfera doméstica como para a conduta internacional do país. Nesse sentido, afirmou como diretrizes da política exterior brasileira a prevalência dos Direitos Humanos e a concessão de asilo político. (JUBILUT, 2007; SALLES; GONÇALVES, 2016).

No âmbito externo, o fim da União Soviética favoreceu uma reestruturação da dinâmica das relações internacionais; uma nova ordem internacional se estabelecia, enfatizando os princípios da interdependência, da cooperação e do multilateralismo. Um dos temas centrais, nesse contexto de reconstrução da política internacional, foi o dos Direitos Humanos. O Brasil redirecionou então a sua política externa, assimilando a necessidade de acolher as normas e instituições internacionais, como forma de legitimar a sua inserção

¹⁸ De acordo com JUBILUT e APOLINÁRIO (2012) a Caritas Internationalis é uma organização não governamental vinculada à Igreja Católica, cujo objetivo é prestar auxílio à sociedade civil. A organização está presente em cerca de 200 Estados ao redor do mundo. (JUBILUT; APOLINÁRIO, 2012).

internacional como país recém-democrático. (MOREIRA, 2012; SALLES; GONÇALVES, 2016).

Nesse contexto, a *Declaração de Cartagena* de 1984 foi um marco para a proteção dos refugiados na América do Sul, pois reuniu (tanto na legislação como na operação prática) fundamentos das três correntes de proteção internacional da pessoa humana, a saber: Direitos Humanos, Direito Humanitário e Direito dos Refugiados. A *Declaração de Cartagena* de 1984 foi progressivamente assimilada pelo ordenamento jurídico brasileiro, a partir da promulgação da *Constituição Federal* de 1988. (JUBILUT, 2007; DIAS *et al.*, 2011).

A Conferência de Viena ocorrida no ano de 1993 contribuiu para a solidificação do tema dos Direitos Humanos no cenário internacional; ainda, atrelou o tema das migrações internacionais forçadas com a temática dos Direitos Humanos, sugerindo a elaboração de iniciativas para abordar a questão dos refugiados e enfatizando a interdependência entre democracia, desenvolvimento e Direitos Humanos. O governo brasileiro viu com simpatia as propostas da Conferência de Viena, pois poderiam auxiliar no processo de consolidação da democracia no país. (ALVES, 2003; SALLES; GONÇALVES, 2016).

Foi nessa conjuntura de remodelação da ordem internacional e de redemocratização que o Brasil resgatou a sua responsabilidade com as questões dos Direitos Humanos e dos refugiados. Em outras palavras, a retomada da política do Brasil para refugiados se inseriu em uma dinâmica dupla, conjugando elementos de política doméstica e política externa.

Para Dias *et al.* (2011), apesar das duas décadas de ditadura militar no país, pode-se considerar a política brasileira para refugiados desenvolvida no país como uma política de Estado, e não de governo. Essa política harmonizou-se com necessidades oriundas do contexto internacional, com base nos quadros conceituais da política externa brasileira. A política brasileira para refugiados apresentou e apresenta, assim, aspectos de continuidade que podem ser analisados e compreendidos ao estudarmos os diferentes governos que se revezaram no poder.

Através do estudo dos diferentes governos brasileiros, atina-se para um envolvimento progressivo e paulatino do Brasil com a temática do refúgio, a partir de sua adesão à Convenção de 1951. No período do regime militar, o distanciamento do setor governamental oportunizou um importante empoderamento de outros atores, os quais contribuíram significativamente para a feitura da Lei 9474 de 1997.

Conforme Dias *et al.* (2011), ainda durante a ditadura, em 1982, o Brasil reconheceu e legalizou a presença do ACNUR em seu território. No ano de 1988, a Constituição brasileira foi promulgada e estabeleceu que as relações internacionais seriam pautadas pelos

Direitos Humanos e pela concessão de asilo político. Em 1989, a cláusula geográfica referente à Convenção de 1951 foi retirada. Em 1997, foi aprovada a lei que formalizou a estrutura tripartite na condução da política brasileira para refugiados. Em 2004, foi criado o Programa Regional de Reassentamento Solidário.

A Lei 9.474/1997 é considerada a grande inovação na política brasileira para refugiados, pois é responsável pela regulação do instituto jurídico do refúgio, determinando os procedimentos para a efetivação do Estatuto dos Refugiados no Brasil. A lei ainda outorga aos refugiados direitos e deveres peculiares, distintos dos facultados aos demais estrangeiros. (DIAS *et al.*, 2011; SALLES; GONÇALVES, 2016).

No ano de 2014, no 30.º aniversário da *Declaração de Cartagena*, diversos países da América Latina e Caribe se reuniram em Brasília para discutir a temática do refúgio na região e firmaram um compromisso conjunto para a busca de soluções a serem adotadas visando à proteção de refugiados, deslocados e apátridas. A declaração e o plano de ação do Brasil incluíam ainda a formulação de estratégias para solidificar os processos de integração local, reassentamento, repatriação voluntária e programas de mobilidade laboral, a fim de assegurar os direitos para os refugiados e outros deslocados na região latino-caribenha. (BRASIL, 2014).

Por ora, concluímos que a política brasileira para refugiados atravessou mudanças graduais e sucessivas, sendo influenciada tanto pelas demandas e valores da comunidade de Estados (como exemplo, a criação do Regime Internacional para proteção dos Refugiados ao longo do século XX, que tem repercussões sobre o contexto doméstico brasileiro), como também pelo contexto interno da política brasileira e pelos diferentes atores domésticos envolvidos com o refúgio, sendo a política brasileira para refugiados baseada em concepções consagradas de nossa política externa. (DIAS *et al.*, 2011).

A esse respeito, cabe destacarmos que determinadas características e diretrizes da política externa brasileira, por serem recorrentes e constantes ao longo de nossa história são consideradas como características consagradas da política exterior brasileira, a saber: o juridicismo, o pacifismo, a continuidade, a coerência — em um conjunto que o chanceler Celso Lafer (2004) denominou de *grociano*. Dias *et al.* (2011) apontam que, apesar de tais tendências serem consagradas e habituais em nossa diplomacia, não são sempre interpretadas de forma automática, nem têm uma idêntica aplicação ao longo dos governos.

Depois de termos traçado um breve histórico da inserção internacional do Brasil e de analisarmos de forma sucinta tanto a dinâmica da temática dos Direitos Humanos em nossa política externa, bem como alguns aspectos do desenvolvimento da política brasileira para

refugiados, passaremos, a partir deste ponto, a investigar, mais detalhadamente, os principais acontecimentos referentes à inserção internacional de nosso país e à evolução da política concernente aos refugiados nos governos mais recentes de nosso país, a saber: o governo de Fernando Henrique Cardoso (1995 - 2002), a gestão de Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010), a presidência sob o comando de Dilma Rousseff (2011- 2016) e os anos do governo Michel Temer (2016-2018).

3.1.1. **Governo FHC: inserção internacional e política para refugiados**

A política externa de FHC foi pautada pelo multilateralismo, com destaque para o Direito Internacional, em especial durante a gestão de Celso Lafer. O ministro baseava a condução da política exterior brasileira nos princípios e normas preconizados pelo Direito Internacional. Ao constatarem-se as assimetrias presentes no contexto internacional, a opção de Lafer foi o estímulo ao relacionamento com os países centrais e hegemônicos, deixando um espaço menor para o incremento das relações com os países menos desenvolvidos. (LAFER, 2004; VIGEVANI; OLIVEIRA, 2005).

Sobre essa questão, diversos analistas da política externa brasileira consideram que o Brasil tem, consolidada ao longo de sua história, uma tradição diplomática grociana, isto é, que foca a primazia do Direito Internacional. Dentro dessa tradição, alguns sublinham o destaque nos preceitos do multilateralismo e da promoção de normas no cenário internacional. (GOFFREDO JR., 2005; SOUZA NETO, 2010).

Goffredo Jr. (2000, p.01) considera que um dos mais importantes valores da diplomacia brasileira é a predominância das normas internacionais, evidenciada pela “ênfase no comportamento em conformidade com o Direito Internacional”. Conforme o autor, a convergência ao Direito Internacional como elemento essencial emergiu em um cenário no qual os formuladores da nossa política externa alcançaram a consciência de que o Brasil não estava no mesmo escalão de projeção política e de influência das grandes potências. A partir desse diagnóstico, a alegação do princípio da igualdade jurídica dos Estados mostrou-se uma alternativa viável para igualar, ao menos no aspecto formal, o Brasil aos atores mais relevantes do contexto internacional à época.

Dessa forma, nesse período, iniciou-se e consolidou-se a tradição diplomática brasileira de respeito às normas internacionais e de valorização do Direito Internacional. Esse respeito converteu-se em um fundamento empregado com o objetivo de salientar a presença brasileira nas organizações internacionais, e assim, pleitear o reconhecimento dos demais

Estados da imprescindibilidade de integrar o Brasil nos procedimentos e nas estruturas de tomada de decisão no plano multilateral.

Consideramos significativo destacar que assim como a diplomacia apontou o respeito ao Direito Internacional para garantir a presença brasileira no contexto internacional na década de 1990, no período contemporâneo podemos observar a mesma ênfase com objetivos análogos. (GOFFREDO JR., 2005; SOUZA NETO, 2010).

Em relação aos princípios norteadores da ação externa, FHC valeu-se do paradigma conceitual da autonomia pela participação, ou seja, advogou em prol dos Direitos Humanos e do desenvolvimento sustentável; empenhou-se pela manutenção da paz e da democracia; almejou objetivos considerados universalistas, tais como uma maior institucionalização e transparência nas decisões internacionais, bem como uma democratização das organizações internacionais. (CARDOSO, 2001; VIGEVANI; OLIVEIRA, 2005).

De acordo com Vigevani e Oliveira (2005), a percepção dos formuladores de política externa, à época de FHC, era de que uma possível liderança do país no contexto externo deveria ser fruto de um paulatino e crescente destaque econômico do Brasil. Além disso, essa liderança seria limitada à região sul-americana, uma vez que nosso Estado não possuiria recursos (financeiros, bélicos, políticos e de quadros profissionais) suficientes para uma ação externa mais abrangente.

As diretrizes da política externa brasileira, durante o governo de Cardoso, respeitaram parâmetros tradicionais, os quais, por serem suficientemente gerais, eram adaptáveis às diferentes circunstâncias. Até 1988, os parâmetros tradicionais orientavam políticas de cunho protecionista. Entretanto, no final do governo Sarney, mudanças relevantes aconteceram com o objetivo de assimilar na estrutura estatal o avanço de cunho liberal trazido pela globalização. Concluímos, portanto, que os parâmetros e diretrizes não foram mudados, mas sim reinterpretados.

Para Vigevani e Oliveira (2005), outra mudança em curso durante a década de 1990 foi a substituição dos antigos eixos das relações internacionais (o Norte-Sul e o Leste-Oeste) por modelos novos de organização da sociedade internacional. Essa nova organização foi inspirada na lógica dos novos temas da agenda internacional. O governo FHC buscou adequar a sua política externa a esses novos temas, os quais adquiriram destaque no âmbito internacional.

Conforme Marques (2005), a partir do contexto pós Guerra Fria, a conjuntura político-normativa internacional é determinada segundo valores liberais. O Brasil, nessa

dinâmica de mudanças, encontrava-se como um país com necessidade de demarcar seu posicionamento na nova ordem internacional que estava se delineando.

Assim sendo, se os demais Estados deveriam obedecer às diretrizes do Direito Internacional, considerar o princípio de autodeterminação dos povos, engendrar somente guerras consideradas como justas, adotar os Direitos Humanos em seu nível doméstico e exterior, o Brasil, da mesma forma, ao escolher suas ações ou definir seu comportamento no cenário internacional, iria assumir, então, os valores culturais liberais, a fim de legitimar as suas ações e a sua presença no cenário externo. (MARQUES, 2005; SOUZA NETO, 2010).

Para o Brasil, um mundo, que atravessava um momento de transição, de criação de novas regras e de reformulação de suas instituições e regimes, demandava também que fossem elaboradas novas concepções e ideias sobre o que é legítimo ou não nesse sistema. Isso era válido tanto para a temática de segurança (quando, como e por que a comunidade internacional deveria agir diante de crises e conflitos) quanto para a economia (como lidar com a globalização), como também para os chamados novos temas (ecologia, Direitos Humanos). (FONSECA JR., 2008; SOUZA NETO, 2010).

Nesse momento, a estratégia da diplomacia brasileira foi a de assumir uma postura de identificação com os valores dominantes no ambiente internacional e de concordância com certos comportamentos, normas e padrões de condutas a serem seguidos. Com a meta de melhorar a sua legitimidade externa, o país desistiu da contestação a determinados regimes internacionais com os quais não estava comprometido e começou a desenvolver uma estratégia que incluía a adesão aos regimes e às normas internacionais, regimes como Direitos Humanos, meio ambiente, entre outros. (PINHEIRO, 2004; SOUZA NETO, 2010).

De acordo com o então Ministro das Relações Exteriores, Celso Lafer:

Os investimentos no *soft-power* da credibilidade, realizados pelo país no decorrer da década de 1990, ao tratar de maneira construtiva – pela participação não pela distância – os temas globais que se inseriram, e novos termos, na agenda internacional, pós Guerra Fria. Entre eles destaco meio ambiente, Direitos Humanos, desarmamento e não proliferação nuclear, ponderando que no plano dos valores este trato construtivo é condizente com o componente Ocidente da nossa identidade internacional, congruente com a visão grociana que permeia a nossa conduta diplomática e viável à luz da nossa inserção no mundo. (LAFER, 2004, p.118).

Portanto, o governo FHC, no momento em que assumiu a percepção de que a adesão aos regimes internacionais anteriormente rejeitados pelo Brasil resultaria em uma melhora da legitimidade e credibilidade internacional do país, passou então a conciliar a visão diplomática brasileira grociana, embasada no idealismo kantiano, com a visão estratégica e realista de conformação e engajamento com os valores predominantes no cenário internacional, a saber, os valores liberais.

Para Vigevani e Oliveira (2005), a conjuntura de modificações aumentou, ainda que indiretamente, o grau de vulnerabilidade do Brasil, uma vez que os novos temas da agenda internacional eram temáticas sensíveis para o país.

O recurso interno para lidar com as transformações do contexto internacional, em especial nas décadas de oitenta e de noventa, foi analisar novas formas de inserção internacional. Assim, na Era FHC, preponderou a ideia de mudança dentro da continuidade.

Isso posto, os citados autores explicam que o entendimento do MERCOSUL como plataforma de inserção no cenário internacional, a perspectiva de integração com outras regiões e a permanência da noção de *global trader* evidenciavam o aspecto pragmático do paradigma que perduraria ao longo dos dois mandatos de FHC.

A concretização dessa forma de inserção internacional foi diligenciada a partir de uma presença propositiva e construtiva do Brasil na nova agenda internacional. Assim, temas como o meio ambiente, os Direitos Humanos, a não proliferação nuclear, a integração regional na América do Sul e o respeito à democracia eram realçados por nosso país.

Vigevani e Oliveira (2005) destacam que o modelo de atuação externa pretendido na Era FHC preconizou uma estratégia moderada e conciliatória, recorrendo constantemente ao conceito de tolerância. Tal estratégia permitiu que a ampliação dos benefícios obtidos por intermédio dos órgãos e organismos multilaterais, possuísse limites orçamentários, obstando gastos demasiados.

Com esse panorama em mente, observa-se que a política externa posta em prática por Fernando Henrique Cardoso rompeu com um padrão de continuidade presente na política exterior brasileira desde 1982. Tal política era considerada contrária à consolidação de instituições e regimes, considerados como elementos engessadores da hierarquia de poder já estabelecida. A perspectiva institucionalista, durante o governo FHC, passou a ser compreendida como favorável às regras do jogo, já que defendia que as normas e as instituições devem ser respeitadas por todos, incluindo os Estados mais poderosos.

De acordo com Pinheiro (2004), a política externa brasileira desse período pode ser caracterizada mediante o paradigma do institucionalismo pragmático. O institucionalismo pragmático resultaria da fusão de outros dois paradigmas da diplomacia brasileira: o realismo hobbesiano e o idealismo grociano.

O institucionalismo pragmático do governo FHC, conforme explica Pinheiro, considerava que além da percepção grociana pautada na justiça, que compreendia o sistema de Estados como determinado por regras e princípios, havia também os axiomas do realismo hobbesiano, que incluía os interesses e as atitudes em seu benefício como constitutivos da

ordem. Assim, o Brasil conformou-se às normas internacionais não apenas por endossar os princípios de justiça, como também porque o país se orientava por interesses de uma participação mais abrangente na ordem internacional. E a atuação nessa ordem internacional estaria atrelada ao grau de institucionalização que o país se propusesse a defender.

Em outras palavras, da mesma forma que os outros Estados, o Brasil recorreu aos fóruns multilaterais também para garantir os seus próprios interesses. O fato fundamental nessa dinâmica de ambivalência da diplomacia brasileira é que houve a elaboração de um discurso idealista para justificar essa prática realista. Embora o país adotasse esse comportamento com objetivos estratégicos na prática, discursivamente, a prática da política externa era descrita como guiada exclusivamente para a cooperação. (PINHEIRO, 2004; SOUZA NETO, 2010).

Assim, o idealismo kantiano, que norteou a política exterior de Lafer e FHC, serviu também aos objetivos pragmáticos de aumentar a credibilidade internacional do Brasil, e, conseqüentemente, a sua capacidade de influir nas normas e regimes internacionais.

Segundo a análise de Vigevani e Oliveira (2005), o governo FHC considerava que o Brasil deveria estabelecer uma agenda proativa no âmbito da autonomia pela integração, a fim de aprimorar o controle sobre o seu próprio destino. Destarte, a política externa auxiliaria no desenvolvimento e crescimento internos, apoiando o sobrepujamento dos problemas sociais do país.

A renovação da política exterior do Brasil nos anos 1990 revestiu a noção de autonomia de um novo conteúdo. Esse novo conteúdo significava a adoção da autonomia pela integração, uma autonomia articulada com o meio internacional. A opção de FHC pela aproximação com o Primeiro Mundo tornou o comércio exterior, anteriormente considerado como promotor da produção interna e de capital para os serviços da dívida, em uma variável dependente da estabilidade dos preços, o que ocasionou o crescimento tanto do fluxo de capitais como também da dependência financeira, empresarial e tecnológica.

Para Cervo (1998), a estratégia adotada fazia parte das premissas neoliberais preconizadas pelo Consenso de Washington, visando à abertura econômica e a redução das atribuições do Estado. O autor analisa que o governo FHC propiciou uma abertura como estratégia sem programar uma estratégia para a inserção interdependente, o que aumentou a vulnerabilidade externa do Brasil.

Já Vigevani e Oliveira (2005) concluem que um intuito permanente durante a Era FHC foi o de intervir junto ao sistema para sanar as desavenças, porque as contradições entre

o discurso e a prática dos Estados hegemônicos despontaram como um fato em relação ao qual a única maneira de resolução seria por intermédio das negociações e do consenso.

Outra particularidade da política de FHC foi a conformidade da sua identidade nacional com os princípios universais. Dessa forma, o Brasil do século XXI tinha propósitos a atingir - como a transformação interna e o desenvolvimento - coincidentes com os valores difundidos no âmbito externo.

Vigevani e Oliveira (2005) analisam que, nesse período, e de acordo com a lógica da autonomia pela integração, sobressaiu a política que preconizava a atuação simultânea do Brasil nos três tabuleiros das negociações comerciais multilaterais nas quais o país estava engajado: a Organização Mundial do Comércio (OMC), o acordo MERCOSUL-União Europeia e a Área de Livre Comércio das Américas (ALCA). O direcionamento deu-se no sentido de priorizar as negociações multilaterais em detrimento das bilaterais. O marco da Era FHC foi o acordo-quadro MERCOSUL-União Europeia.

Portanto, a atuação brasileira aconteceu em palcos diversos, revelando-se como multifacetada, embora cada temática possuísse dimensões singulares. A democracia e a autodeterminação dos povos foram dois princípios assumidos neste período, ainda que a adequação institucional e administrativa não tivesse sido solucionada em nossa política exterior.

Ainda segundo os referidos autores, pretendeu-se desenvolver relacionamento com os diversos Estados tidos como estratégicos. Por conseguinte, o Brasil concretizou o universalismo. Entre os países com os quais o Brasil intensificou as relações neste período estão China, Índia, Rússia, Japão, Portugal, Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP), Cuba, México.

No contexto do MERCOSUL, por sua vez, as relações de poder mais favoráveis ao Brasil foram consideradas como profícuas para impulsionar uma inserção universal do tipo de *global player*.

Logo, durante a presidência de FHC, vigorou a política já posta em prática durante as chefias de Collor de Mello e de Itamar Franco, a qual preconizava o MERCOSUL como prioridade para as relações internacionais do Brasil, sem, entretanto, desconsiderar outros possíveis associados sul-americanos, constituindo-se em uma política de regionalismo aberto. (VIGEVANI; OLIVEIRA, 2005).

A política externa da Era FHC manteve a retórica do MERCOSUL e das relações com a América do Sul. Esse alicerce, na visão do governo, permitiria um melhor exercício do universalismo, de acordo com a diretriz da autonomia pela integração. Para FHC, a América

do Sul seria algo como nosso espaço histórico-geográfico. Assim, a lógica seria de que a integração propiciada através do MERCOSUL deveria ser mais ampla. (CARDOSO, 2000).

Essa lógica não significava subtrair a relevância do relacionamento central com os EUA, mas sim lapidar a competência de entendimento e o poder de barganha nas negociações hemisféricas. Durante os governos de FHC, foi estabelecida uma política brasileira dirigida ao entorno geográfico. Tal fato é fundamental, pois, até então, a política regional não havia tido centralidade. (VIGEVANI; OLIVEIRA, 2005).

Essa postura significava para o nosso país engajar-se às normas e regimes internacionais e, simultaneamente, assegurar uma reserva de autonomia para as manobra regionais. A aderência a determinadas normas e regimes denotou uma consolidação do *soft power*, e, conseqüentemente, a melhoria da imagem brasileira no plano internacional.

Conforme Vigevani e Oliveira (2005), na Era FHC, a América do Sul comprovou a sua importância para a política brasileira. Concomitantemente, as instituições regionais não se consolidaram devidamente. Longe disso, o MERCOSUL, nos anos de 1998 e 1999 entrou em expressiva crise. As relações com Estados Unidos e Argentina também foram temáticas de constante atenção e esforço, sendo que o alvo era a evolução das relações brasileiras com ambos.

Para os autores, a pretensão de relações bilaterais mais proveitosas com os Estados Unidos alvoreceu já em 1995. Ao estudarmos as relações com os EUA, torna-se mais nítido o sentido da reestruturação e da atualização dos paradigmas de nossa política externa. O aprimoramento nas relações entre os dois países foi entremeado pelo destaque na autonomia da ação internacional brasileira e pela reiteração de sua condição de *global player* e de *global trader*. Em outras palavras, a estratégia da autonomia pela integração possibilitava o crescimento da nossa proximidade com os EUA, sem demandar o alinhamento automático ou outras opções exclusivas.

Uma nova forma de inserção internacional para o Brasil surgiu com a configuração de um contexto multipolar da década de 1990. Nesse sentido, a política de FHC ponderou a hegemonia dos EUA com o intuito de obter formas mais vantajosas de inserção. Dessa constatação, decorreu o reconhecimento manifesto do interesse em manter boas relações com o governo norte-americano, assegurando uma margem de autonomia do Brasil e ensejando o seu papel na região.

Nessa perspectiva, uma relação bilateral acertada e a autonomia pela integração com os Estados Unidos viabilizaram o desenvolvimento do papel do Brasil no contexto internacional, através do território sul-americano. Por conseguinte, a estratégia do

regionalismo aberto e os esforços por aprimorar as relações com EUA eram consequências lógicas da “necessidade de mantermos sempre abertas as nossas opções” e de que “não podemos nos limitar a parcerias excludentes ou a critérios reducionistas de atuação internacional. Temos que atuar em diferentes tabuleiros, lidar com diferentes parcerias, estar em diferentes foros”. (CARDOSO, 1993, p. 09).

Vigevani e Oliveira (2005) enfatizam que durante o governo de Cardoso houve um crescimento do destaque dado às questões exteriores na agenda interna do país, porque um dos objetivos permanentes da política externa de Fernando Henrique Cardoso era restaurar a credibilidade externa sobre a estabilidade interna.

Nesse sentido, a diplomacia presidencial, juntamente com o êxito do Plano Real, coadjuvaram para o estabelecimento de uma imagem positiva do Brasil perante os governantes de vários países - inclusive dos países desenvolvidos - e também perante às instâncias multilaterais. No entanto, os temas sensíveis foram elementos de piora da imagem do país, não atenuados nem sequer pela estratégia de ativismo brasileiro no cenário internacional, e nem mesmo pela conformação aos padrões macroeconômicos impostos pelos países hegemônicos.

Cervo (1998) critica os rumos da diplomacia brasileira durante o governo de FHC, já que considera que a política externa desenvolvida estava fortemente permeada pelo idealismo kantiano, segundo o qual haveria uma legitimidade das instituições multilaterais internacionais. Desse modo, o autor analisa que a década de 1990 foi marcada por uma política externa que rompeu com as mais destacadas linhas de ação externa brasileira até então (a concepção democrática e universalista) e buscou uma aproximação com o primeiro mundo. Segundo Cervo, as concepções democrática e universalista da política externa brasileira serão retomadas somente no decorrer do governo Lula.

Saraiva (2003), por sua vez, analisa que a política externa brasileira dos anos 1990 cometeu equívocos de substância e atuou segundo parâmetros confusos de ação. Saraiva considera a abertura econômica empreendida à época, as políticas monetaristas que foram implementadas, como vetores de política externa, e a eliminação do caráter empreendedor estatal como frutos da crença kantiana e idealista que orientou a diplomacia de Cardoso nas instâncias multilaterais.

Já Vigevani e Oliveira (2005) consideram que a política externa do Brasil nos anos dos governos FHC (1995 – 1998 e 1999 - 2002) teve como principal objetivo substituir a agenda reativa da política externa brasileira - orientada segundo a lógica da autonomia pela

distância - por uma nova agenda internacional proativa, balizada pela lógica da autonomia pela integração.

Lampreia e Lafer, chanceleres durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, consideravam que a diplomacia de nosso país havia granjeado legitimidade internacional suficiente para desempenhar seu papel no cenário externo no século XX. Dessa forma, o nosso país buscou a sua inserção internacional a partir dos princípios do pacifismo, do respeito ao Direito Internacional, da defesa da autodeterminação e da não intervenção e do pragmatismo. A base dessa inserção internacional brasileira foi traçada e aprimorada durante os dois mandatos de FHC. (VIGEVANI; OLIVEIRA, 2005).

O regime de proteção dos refugiados obteve duas conquistas relevantes no período FHC, a saber: a *Declaração de San José sobre Refugiados e Pessoas Deslocadas* (1994) e a promulgação da Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997.

Conforme Dias *et al.* (2011), a *Declaração de San José* foi celebrada na ocasião do Décimo Aniversário da *Declaração de Cartagena sobre Refugiados*, em 1994. A sua importância deve-se ao fato de que tal declaração atualizou o âmbito de efetividade da *Declaração de Cartagena*, ao salientar a importância dos Direitos Humanos dos refugiados e das pessoas deslocadas na América Latina e no Caribe, incluindo os movimentos migratórios forçados. Outra contribuição primordial da *Declaração de São José* foi o seu destaque para a dimensão das questões de gênero; o seu enfoque para a seriedade dos direitos de populações indígenas; das crianças e também das pessoas que emigram por motivos econômicos (conclusões 10 a 13 da Declaração), evocando que essas pessoas são, *a priori* de quaisquer especificidades, titulares de Direitos Humanos.

A lei Federal nº 9.474, promulgada em nosso país no ano de 1997, foi a primeira lei nacional criada em nossa região que tratou do tema dos refugiados, sendo apontada como uma lei de vanguarda. Por intermédio do auxílio técnico do ACNUR e graças à grande mobilização da sociedade civil em torno da temática, o processo de criação e aprovação da legislação foi célere.

Segundo Moreira (2015), a lei 9.474 de 1997 standardizou os procedimentos centrais e basilares – tanto na esfera nacional quanto no âmbito internacional - relacionados ao refúgio. Assim, foram garantidos aos refugiados: a documentação indispensável para a sua identificação e o seu ingresso no mercado de trabalho, os seus direitos civis e a sua liberdade de circulação pelo território nacional.

A homologação da referida lei constituiu-se como uma referência na política externa do Brasil e abrangeu a incorporação da definição mais ampla de refugiado estabelecida

durante a Declaração de Cartagena de 1984, a qual designou a violação generalizada de Direitos Humanos como um dos critérios para a constatação da condição de refugiado.

Dias *et al.* (2011) apontam que o Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE), instituído a partir da lei 9.474 de 1997, é um dos responsáveis pela promoção e pela coordenação das políticas e ações visando à proteção e integração dos refugiados no Brasil.

Ainda durante o governo de FHC, no ano de 2002, o nosso país assinou também a Convenção das Nações Unidas de 1954 sobre o Estatuto dos Apátridas.

Para Vigevani e Oliveira (2005), a política da autonomia pela integração não se constituiu como fato totalmente novo na política externa brasileira. Sua retomada e atualização na década de noventa tinha como intuito superar o período de autonomia pela distância que havia predominado no período de 1967 a 1989, e também em outras fases da história do Brasil.

Os autores apresentam uma crítica à Era FHC, questionando as condições estruturais nas quais a política, colocada em prática, pôde resultar em consequências benéficas para o país. A década de noventa, em especial os oito anos de governo FHC, não lograram inibir os sinais de deterioração da posição internacional do Brasil.

Já para Cardoso (2000), o paradigma da política externa dessa Era resultou em um comportamento diplomático caracterizado por um fundamento global, sendo o seu preceito orientador o fortalecimento de uma sociedade cooperativa, em “consonância com os valores que se difundem e se universalizam no plano internacional”, com o objetivo de reforçar as normas e os regimes multilaterais em oposição à lógica do poder; ou seja, tratava-se de sobrepor “o diplomata sobre o soldado”. (CARDOSO, 2000, p.03).

Vigevani e Oliveira (2005) apontam como positivo no governo FHC o grande aumento da presença do Brasil em diversas discussões internacionais, contribuindo para tanto o sistemático e ponderado comando da chamada diplomacia presidencial. O estabelecimento do ministério das Relações Exteriores, como ponto nuclear das negociações comerciais externas durante o governo FHC, reconduziu a necessidade de atualização e de aquisição de um alto nível de especialização.

Segundo os autores, a política externa brasileira ao longo da Era FHC auxiliou na integração do Brasil entre os países que adotavam valores tidos como universais. Ademais, o conceito internacional em relação ao Estado brasileiro tornou-se mais favorável. Por fim, a conduta pacífica do país foi consolidada, e o nosso país foi estimado graças às suas posições construtivas.

3.1.2. Governo Lula: inserção internacional e política para refugiados

Contrapondo as gestões de Lula da Silva com o de FHC, Vigevani e Cepaluni (2007), apresentam uma das distinções centrais que nas interpretações e ideologias destes governantes (e, conseqüentemente, do corpo político e burocrático que rodeava os mesmos) sobre as dificuldades e as oportunidades da ordem internacional contemporânea. Os governos em questão (FHC e Lula da Silva) foram representantes de tradições diplomáticas brasileiras distintas, e, embora perscrutassem caminhos e resultados diferentes na condução da política externa, ambos não abandonaram o alvo central de promover o desenvolvimento econômico da nação, e, concomitantemente, de conservar uma relativa autonomia política para o Brasil.

A quase totalidade das alterações de rumo e de conduta da política exterior, na era Lula, correspondia a um ajuste ou a uma mudança de programa, uma vez que os objetivos da política exterior não foram modificados de maneira radical. Logo, pode-se afirmar que o governo Lula da Silva efetuou mudanças de ênfases e de tonalidade em sua política exterior (ajustes), com o intuito de perseguir, através de outros meios, a inserção internacional para o Brasil (mudanças de programa). (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007).

Enquanto a política externa de FHC pode ser traduzida como autonomia pela participação, em oposição à busca da autonomia pela distância, do governo Sarney, Lula perseguiu a inserção internacional do Brasil por intermédio de formas autônomas, alternando os parceiros e as alianças formadas com os outros países. Essa estratégia ficou conhecida como autonomia pela diversificação, pois priorizou a cooperação Sul-Sul com o objetivo de equiparar os países emergentes com as potências desenvolvidas do Norte. (VIGEVANI; OLIVEIRA, 2005; VIGEVANI; CEPALUNI, 2007).

Em relação à Organização Mundial do Comércio (OMC), os dois governos decidiram participar nas negociações comerciais multilaterais. O governo FHC fez a opção pelo diálogo, porém não buscou uma coordenação institucional e formal com o Sul; já o governo Lula da Silva envolveu-se em uma sucessão de acordos e parcerias com os países em desenvolvimento. (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007).

Para Souza Neto (2010), ainda que ambos os governos fizessem a opção pelo multilateralismo, há distinções na forma pela qual cada um deles se posicionou em relação ao tema. O governo FHC privilegiou a obediência às regras (e, para tanto, fez a adesão aos regimes internacionais), e o governo Lula priorizou a participação de maneira proativa na elaboração dessas regras.

Essa novidade na postura multilateral brasileira expressou ainda dois itens – a busca pela construção de meios e a realização de fins. Nas palavras de Cervo (2008, p.103), o Brasil mudou uma política idealista kantiana (em voga na administração de FHC) por uma política realista alicerçada na “busca da reciprocidade real das relações de interdependência”.

A ascensão de Lula ao poder, em 2003, trouxe consigo uma expectativa de mudanças no Brasil, segundo Rocha (2014). Apesar disso, para a autora, não aconteceram rupturas extremas na política exterior brasileira capitaneada por Lula, sendo preservados intactos os princípios que, historicamente, orientaram e legitimaram a ação externa do país.

Mapa (2010), por outro lado, pondera que o governo Lula trouxe uma modificação em seu paradigma de inserção internacional, sendo o novo modelo caracterizado: a) pela retomada do universalismo e do bilateralismo, em uma diplomacia de crescente diálogo e proximidade com os países africanos, asiáticos e árabes; b) pela predileção pelas relações com a América do Sul; c) pelo enfrentamento às dependências estruturais e pelo aparelhamento da política exterior com vistas ao desenvolvimento nacional; d) pela continuidade do comprometimento com a ideologia desenvolvimentista.

Esse novo paradigma de inserção internacional possuía uma agenda de relações internacionais considerada assertiva (ou ousada), a qual preconizava em suas linhas gerais: - a confrontação com desigualdades políticas e econômicas impostas pelas estruturas hegemônicas aos países periféricos; - o esforço pelo desenvolvimento nacional por intermédio da diversidade em suas relações internacionais; - o empenho pela integração regional e pela reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas, com o intuito de estabelecer-se como potência média, e - a participação no programa de combate à fome mundial. (MAPA, 2010).

Vigevani e Cepaluni (2007) discutem como os remanejamentos identificados na política externa, sob a gestão de Lula, seguiram certas diretrizes, dentre as quais:- cooperar para um maior equilíbrio internacional, mitigando o unilateralismo; - consolidar relações bilaterais e multilaterais a fim de acrescer a relevância do país nas negociações internacionais; - aumentar as relações diplomáticas para maior benefício das possibilidades de intercâmbio econômico, financeiro, tecnológico, cultural etc., e, por fim, esquivar-se de compromissos que possam prejudicar o desenvolvimento nacional a longo prazo.

Essas mudanças acarretaram ênfases precisas em nossa política externa nesse período, a saber: - o aperfeiçoamento da Comunidade Sul-americana de Nações (Casa); - o aumento do relacionamento com emergentes como Índia, China, Rússia e África do Sul; - a atuação na Rodada Doha e na Organização Mundial do Comércio; - a continuidade da amizade e o estabelecimento de relações econômicas com os países desenvolvidos; - a

aproximação com os países africanos; - o esforço pela reforma do Conselho de Segurança da ONU, e - a tutela de propósitos e metas sociais com vistas a um maior equilíbrio entre Estados e povos.

Segundo os referidos autores, a autonomia pela diversificação, então praticada pelo governo Lula, pode ser conceituada como uma adesão do Brasil aos regimes e às normas internacionais por meio de acordos de cooperação Sul-Sul (até mesmo regionais), e de alianças com parceiros não convencionais (China, Ásia-Pacífico, África, Europa Oriental, Oriente Médio, etc.), porque esses acordos e alianças mitigariam as assimetrias nos relacionamentos com os países hegemônicos do sistema internacional, complementando e melhorando a capacidade negociadora nacional.

O governo Lula da Silva realizou diversos empreendimentos no sentido das negociações comerciais internacionais e na tentativa de coordenação política com países em desenvolvimento, dentre os quais citamos Índia, África do Sul, China e Rússia. As relações com a América do Sul também foram alvo de dedicação especial.

Lula da Silva externou uma conduta assertiva em relação à defesa da soberania e dos interesses nacionais, empenhando-se em alianças privilegiadas com os demais países do Sul para alcançar estes objetivos. A administração Lula da Silva confiou que essas coalizões tinham interesses em comum - não apenas os benefícios econômicos - e que seus integrantes dividiam uma identidade comum, almejando uma ordem social e econômica mais igualitária. (OLIVEIRA, 2005; VIGEVANI; CEPALUNI, 2007).

Para Rocha (2014), além da primazia concedida à região sul-americana, o Programa de Governo do Partido dos Trabalhadores de 2002 preconizava que o Brasil instauraria relações econômicas, políticas e culturais com todo o mundo, como África do Sul, Índia, China e Rússia. O objetivo traçado pelo Partido dos Trabalhadores era ‘democratizar’ as relações internacionais, assim como os organismos multilaterais.

Nessa perspectiva, Rocha analisa que a maior proximidade com os países em desenvolvimento relacionava-se ao objetivo do Brasil de conquistar uma posição de destaque no contexto externo e também à percepção da insuficiência de seu poder de influência no cenário internacional. Assim, ao longo dos dois mandatos do governo Lula da Silva (2003-2010), a composição de coalizões, em especial com os países emergentes e com os países em desenvolvimento, constituiu-se como um importante expediente assumido pela política externa brasileira, a fim de alcançar fins políticos e também econômicos.

Conforme Vigevani e Cepaluni (2011), o desenvolvimento de alianças com os países emergentes, em um ensaio de intervir na agenda dos regimes internacionais, foi fundamentado

na lógica da autonomia pela diversificação, segundo a qual os países “com posições parcialmente similares na hierarquia de poder e com problemas sociais semelhantes” almejavam aumentar suas identidades internacionais. (VIGEVANI; CEPALUNI, 2011, p.22).

Por conseguinte, a presença ativa do Brasil em vários projetos de cooperação nesse período - como o Grupo dos 20 (G20), o Fórum de Diálogo Índia, Brasil e África do Sul (IBAS) e o Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul (BRICS) - pode ser compreendida como um componente da tática brasileira de intensificar seu poder na tentativa de modificar a ordem global e galgar o *status* de grande potência (ROCHA, 2014).

A cooperação Sul-Sul¹⁹, além dos benefícios econômicos, tinha um sentido instrumental, sendo considerada como uma ferramenta de poder brando no contexto internacional, porque a cooperação Sul-Sul corroborava a imagem de país influente nas negociações globais, e fortalecia os laços com os países do Sul. Além disso, a cooperação Sul-Sul também estava fortemente conectada com os objetivos do PT de aproximação com os países em desenvolvimento, a fim de constituir uma plataforma de política exterior (HIRST, 2012; ROCHA, 2014).

Vigevani e Cepaluni (2007) examinam que a relação com os Estados Unidos nesse período, caracterizou-se pelo empenho por um relacionamento de proximidade e de amizade, mas com a preservação de uma margem de manobra política e com o aumento da reciprocidade nas relações econômicas.

O caso do Haiti²⁰ convém para ilustrar o sentido da estratégia da autonomia pela diversificação desse período. Diversificação não se referia somente à pretensão por diferentes opções para os relacionamentos com os outros países. Significava também competência para ingerir-se em problemas que não são relativos a conveniências ou a benefícios diretos; significava ainda interferir em vicissitudes que concernem a bens públicos internacionais. O Brasil assentiu em contrair essa responsabilidade, contando com o apoio de países como Chile e Argentina, em razão de ter um objetivo que suplantava os dispêndios com a questão, possibilitando o fortalecimento de sua conduta internacional. Os autores observam que um dos benefícios esperados com a empreitada no Haiti era a consolidação da candidatura brasileira a membro permanente do Conselho de Segurança da ONU e a ascensão do Brasil

¹⁹ Sobre a cooperação Sul-Sul levada a cabo durante o governo Lula, diversos analistas fazem a crítica de que, escondida sob o discurso de cooperação para o desenvolvimento, havia nessa orientação da política externa lulopetista múltiplos interesses econômicos e instrumentais de poder, que envolviam a exploração e a politização da ajuda humanitária e da solidariedade internacional.

²⁰ Para uma reflexão mais aprofundada sob os diversos interesses em jogo que contribuíram para o envolvimento do Brasil no Haiti, recomendamos a leitura de SEITENFUS, R. A. S. **Reconstruir Haiti**: entre la esperanza y el tridente imperial. República Dominicana: Conselho Latino-americano de Ciências Sociais (CLACSO), 2016.

para uma categoria de potência média no sistema internacional. (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007).

Desse modo, Rocha (2014) compreende a liderança brasileira na Missão das Nações Unidas para Estabilização do Haiti (MINUSTAH) como parte de um plano mais abrangente, cujo propósito final consistia em um papel de proeminência do Brasil no contexto internacional.

Vigevani e Cepaluni (2007) argumentam que outro aspecto da política externa do governo Lula foi a relevância estratégica dada ao MERCOSUL, o qual representaria uma espécie de base para a integração política da América do Sul. Logo, enquanto o governo Lula da Silva considerava o MERCOSUL como um projeto político - o que propicia uma coerência lógica ao entendimento do país desde 1985 - os nossos parceiros (Argentina, Uruguai e Paraguai) concebiam-no como um expediente de finalidade econômico-comercial.

Já em sua aurora, o governo Lula avaliou o projeto de uma América do Sul estável, unida e próspera como sua grande prioridade. No entanto, a identidade sul- americana no governo Lula tinha um caráter não excludente. Em outras palavras, apesar de salientar o robustecimento da América do Sul como plataforma de inserção internacional para o Brasil, a política externa brasileira, à época, conservou sua natureza universalista, aproximando-se não apenas dos países sul-americanos, como também de diversos países com características e interesses comuns aos nossos. (ROCHA, 2014; LULA DA SILVA, 2003; SOUZA NETO, 2010).

Rocha (2014) explica que, ao longo do governo Lula da Silva, algumas melhorias foram alcançadas na política externa para a região, como a instituição do Parlamento do MERCOSUL e do Fundo de Convergência Estrutural do MERCOSUL (FOCEM); a fundação da Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA), que posteriormente seria nomeada de União de Nações Sul-Americanas (UNASUL); e os projetos da Integração de Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA).

Importante ressaltar também que o Brasil esforçou-se por um papel de liderança na região, a partir da elaboração de consensos, isto é, diversamente da utilização de pressões econômicas, o nosso país buscou estabelecer consensos em prol de seus objetivos. Entretanto, a atuação na região não significou um reconhecimento da liderança brasileira.

Embora o governo Lula mantivesse a política econômica ortodoxa presente no governo anterior, a problemática do desenvolvimento nacional foi trazida à tona por meio dos discursos e dos planos de governo, nos quais o denominado novo projeto nacional era

reputado como um dos principais objetivos da política externa brasileira. (ROCHA, 2014; SOUZA NETO, 2010).

Durante o governo Lula, a aspiração brasileira por um assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) contribuiu para a formação do G4, um acordo formado por Alemanha, Japão, Índia e Brasil, defendendo uma democratização das Nações Unidas. Ressaltamos aqui que, embora um aumento dos assentos permanentes pudesse ser benéfico para o incremento da representação dos países do Sul, não necessariamente lograria que as questões de interesse desses Estados fossem discutidas no Conselho. (ROCHA, 2014; SOUZA NETO, 2010).

Por fim, uma das ideias presentes no governo Lula foi o princípio da não indiferença²¹ e a atuação por meio de uma diplomacia solidária ou, ainda, de uma política externa ética, a qual desencadeou um destaque para as causas sociais no âmbito internacional. Para Souza Neto (2010), o desafio para um país ao seguir uma política externa ética é assegurar a coerência e a lógica da sua política, por meio do emprego dos mesmos princípios em todos os casos. (ALMEIDA FILHO, 2009; SOARES DE LIMA, 2005; SOUZA NETO, 2010).

De acordo com a análise de Rocha (2014), no caso brasileiro, os principais aspectos da política externa ética foram assentados na ideia de cooperação para o desenvolvimento. É válido destacar que essa cooperação abarcou vários tipos de elementos que foram desde a ajuda humanitária e bolsas de estudo para estrangeiros à cooperação técnica, científica e tecnológica. Ainda que essas iniciativas tivessem de fato uma natureza acentuadamente solidária, a cooperação para o desenvolvimento implementada no governo Lula não era desvinculada dos interesses nacionais do país, isto é, a cooperação não era dotada de um caráter meramente altruísta.

Embora fossem partidários de ideologias e visões de mundo bastante distintas, os governos de Fernando Henrique Cardoso e Luís Inácio Lula da Silva apresentaram valores em comum na elaboração e prática de suas políticas externas, ou seja, há valores que são mantidos entre a política externa idealista kantiana de FHC e a política externa ética de Lula.

Por motivações diferentes, os dois governos incluíram a defesa dos Direitos Humanos em sua agenda de política externa, a saber: o governo FHC porque buscava

²¹ A respeito do princípio da não indiferença, destacamos as críticas de analistas que apontam a instrumentalização das causas sociais e da ajuda humanitária para fins de poder e de vantagens econômicas. Assim, por trás do discurso da política externa ética de Lula, estariam escondidos outros interesses como ganhos econômicos e projeção de poder. Para uma reflexão aprofundada, ler RAMÍREZ, G. A.. La politización de la ayuda humanitaria. **El mostrador**, Santiago, 21 fev. 2019.

aumentar a sua legitimidade internacional por meio de uma adesão aos regimes internacionais e aos novos temas, e para tanto precisou aderir à defesa dos Direitos Humanos; o governo Lula porque a sua concepção de política externa ética abarcava as metas de cooperação para o desenvolvimento e de ajuda humanitária, o que também pressupunha uma adesão do país ao discurso dos Direitos Humanos²².

Esse processo de continuidade na defesa dos Direitos Humanos entre os dois governos, ainda que não tenha ocorrido de maneira intencional, contribuiu para a inserção definitiva dessa temática na agenda de política exterior do Brasil.

A ascensão de Lula ao poder, em 2003, trouxe mudanças significativas para a política externa brasileira, segundo alguns analistas. Essa mudança pode ser constatada principalmente por meio da assimilação de uma agenda social na política externa, e pela adesão a uma postura assertiva em prol de modificações nas instâncias multilaterais. Apesar disso, há analistas que advogam que não houve grandes rupturas na política exterior praticada pelos governos de Fernando Henrique Cardoso e de Luís Inácio Lula da Silva, pois Lula teria dado continuidade a determinadas iniciativas originárias da gestão de FHC. (SOARES DE LIMA; HIRST, 2006; SOUZA NETO, 2010; VIGEVANI; CEPALUNI, 2007).

Sobre o modelo de inserção internacional, Cervo (1998) explicita a transição de paradigmas presente na história da política exterior brasileira, a qual se move desde o paradigma liberal-conservador – que vigorou da independência até a Revolução de 1930 – até o paradigma logístico, característico do governo Lula.

Em sua análise, Albuquerque (2010) considera que a gestão Lula, ao elaborar a política externa, empenhou-se em acatar as demandas de setores internos da coalização governamental, ao invés de ponderar acerca das modificações sistêmicas do contexto internacional.

Outro crítico da política exterior desempenhada por Lula é Celso Lafer, que ocupou o cargo de Ministro das Relações Exteriores durante o governo de Fernando Henrique Cardoso. O ex-ministro reputou a política externa do governo Lula como equivocada, uma vez que ela seria primordialmente baseada nas orientações ideológicas do Partido dos

²² Como já foi destacado anteriormente, a política externa ética do governo Lula e a sua adesão ao discurso dos Direitos Humanos e da ajuda humanitária devem ser analisadas com a cautela de que havia outros interesses envolvidos nessa orientação política. Para uma reflexão sobre o tema da politização da ajuda humanitária e da instrumentalização dos Direitos Humanos, recomendamos a leitura de SANTOS, M. . A promoção da democracia no exterior: a atuação do National Endowment for Democracy na América Latina e no Caribe (2005-2013).. **Ensaio do IEEI**, v. 25, p. 3-15, 2015.; e também de RICE, S.E.. **Facing 21st-Century Threats: Why America Needs the UN.** Discurso da Embaixadora Susan E. Rice, representante Permanente dos EUA junto às Nações Unidas, no Conselho de Assuntos Mundiais de Oregon. Portland, EUA, 11 de fevereiro, 2011.

Trabalhadores, desconsiderando diversos outros aspectos relevantes para a inserção econômica de nosso país. Lafer (2009) analisou a conduta diplomática lulista como inadequada em relação à coordenação dos aspectos de relevância, protagonismo e liderança.

De acordo com Lafer (2009), é essencial que um governo saiba distinguir, ao formular a sua agenda de política externa, a sua relevância (competência para influenciar temas da agenda internacional), o seu protagonismo (ação proativa no contexto internacional) e a sua liderança (potencial de articulação para convergir interesses de atores internacionais em ações estratégicas). Nesse sentido, Lafer faz críticas veementes tanto ao posicionamento ideológico, como à atuação do governo Lula nas relações internacionais.

Já Pecequillo (2008), ao dissertar sobre o tema, conceitua a política externa de Lula como competente, uma vez que logrou combinar os eixos horizontal e vertical de suas relações com os demais países (ou seja, realizou a aproximação com os países emergentes sem se afastar dos países com os quais mantinha relações tradicionais, como os EUA). Destarte, essa coadunação produziu um incremento no poder de barganha do Brasil perante o eixo vertical em negociações estratégicas, além de contribuir para a retomada do *status* de potência média emergente para o Brasil.

De acordo com Vizentini (2010), a política externa de Lula abrangeria três perspectivas: uma diplomacia econômica, outra política e um programa social. A primeira dimensão traduzir-se-ia pelo dever assumido com os compromissos internacionais (como a continuidade do pagamento da dívida externa), com o objetivo de não causar rompimentos no âmbito internacional. A segunda dimensão seria caracterizada pela tutela dos interesses nacionais, em uma perspectiva desenvolvimentista e empreendedora. A última dimensão seria assinalada pelo engajamento pessoal do então presidente Lula no enfrentamento à injustiça social, que resultou na campanha de combate a fome mundial nos organismos multilaterais. Vizentini aponta que esses diversos enfoques da política exterior de Lula demonstraram o protagonismo do Brasil no cenário internacional.

Diversos foram os avanços relacionados à proteção dos refugiados no decorrer dos oito anos de governo de Luís Inácio Lula da Silva. No ano de 2004, na Cidade do México, foi formulado o plano de ação do México, cuja meta é revigorar a proteção internacional dos refugiados na América Latina. Por intermédio de iniciativa brasileira, elaborou-se o Programa Regional de Reassentamento Solidário, o qual possibilitava a participação de qualquer país da América Latina, que se disponibilizasse a receber refugiados que se encontrassem em outros países da região. O programa de reassentamento regional solidário, além de harmonizar com

as novas rotas dos fluxos de refugiados, era coadunável com as diretrizes da política externa sob a gestão de Lula. (ACNUR, 2004; DIAS *et al.*, 2011; MOREIRA, 2008).

Outro avanço relacionado aos refugiados, no governo Lula, foi a instituição do Comitê Estadual para os Refugiados de São Paulo (CER), em 2007, com o intuito de articular assistência, inclusão social e assegurar os direitos dos refugiados habitantes no estado de São Paulo. O desenho institucional do CER foi inspirado no do Comitê Nacional para Refugiados, todavia, outorga uma representatividade mais ampla à sociedade civil. Apesar disso, a crítica dirigida ao Comitê Estadual para Refugiados de São Paulo é a perpetuação da inexistência dos refugiados como parte constituinte do processo deliberativo. Esse modelo de CER é a posteriori reproduzido em outros estados brasileiros. Também em 2007, o Brasil aderiu à Convenção da Organização das Nações Unidas de 1961, a fim de refrear os casos de apatridia. (DIAS *et al.*, 2011; MOREIRA, 2008).

3.1.3. **Governo Rousseff: inserção internacional e política para refugiados**

De acordo com estudos científicos publicados, até o ano de 2010, a autoimagem do Brasil era positiva, revelando para o exterior a ideia de uma nação em desenvolvimento, proativa e diligente. (CERVO; BUENO, 2002; CERVO; LESSA, 2014).

Os sustentáculos para essa autopercepção brasileira consistiam na estabilidade econômica e política, na inclusão de milhares de pobres a patamares mínimos de bem-estar social e consumo e em uma política exterior ousada que intentava reconduzir o país perante o mundo.

Para Cervo e Lessa (2014), uma parcela considerável desse êxito pode ser imputada à dinâmica pessoal do então presidente Lula da Silva. Lula transmitia convicções marcantes em um linguajar informal e descomplicado, propiciando grande repercussão e influência tanto sobre a sociedade brasileira, como também sobre o processo decisório e a opinião pública internacional. Algumas das ideias costumeiramente difundidas pelo ex-presidente são:

- a) *conflito tem dono, solução não tem*, fundamento de iniciativas na mediação de conflitos e em defesa da paz e cooperação entre os Estados;
- b) *toda pessoa tem direito a três refeições por dia*, princípio de fundo moral que orientou a atuação visando à inclusão social de cidadãos e também à inclusão internacional de nações;
- c) *reciprocidade de benefícios entre as nações*, ideia chave para justificar a opção pelo arranjo multilateral; e,

d) *é bom para o Brasil*, abstração que oportunizava o diálogo do presidente com o empresariado brasileiro, fomentando os investimentos diretos no exterior e a internacionalização econômica. (CERVO; LESSA, 2014).

Na gestão de Dilma Rousseff, iniciou-se um processo de declínio do desempenho da política externa brasileira, isto é, o Estado não logrou perpetuar a dinâmica dialógica realizada por Lula com os diversos setores da sociedade interna, tendo sido este diálogo um fator fundamental para a manutenção da posição recém-conquistada pelo Brasil de potência média. Desse modo, o fenômeno do declínio do Brasil nas relações internacionais originou-se já na transição do governo de Lula para a sua sucessora, perturbando a inserção internacional do país.

Rousseff, sem conseguir estabelecer um diálogo profícuo com a sociedade e sem lançar novas ideias fortes na política externa, somente deu um prosseguimento lento e ocluso às estratégias externas do período antecedente. Ademais, mesmo com o insucesso do governo anterior nesse quesito, o governo de Dilma não elaborou uma política de comércio exterior para ser colocada em prática. Outro fator do declínio internacional do Brasil decorreu dos obstáculos que se acumularam no Estado e impediram a competência do paradigma logístico. (CERVO, 2008; CERVO; LESSA, 2014).

Para Cervo e Lessa (2014), as duas determinantes do declínio do Brasil relativamente ao contexto externo situaram-se no âmbito interno: a pouca inovação e pequena competitividade dos sistemas produtivo e de prestação de serviços; e o regime político de coalizão partidária, que transfere com facilidade a ‘governabilidade da eficiência’ para proveito pessoal ou partidário. A conjuntura internacional do período de crise financeira e econômica pouco contribuiu para acentuar as causalidades internas.

Apesar do declínio, os autores concluem que o fortalecimento e a ininterrupção das estratégias do período anterior permitiram a preservação do Brasil como única potência média da América Latina no século XXI. Assim, depois de um período de ascensão do país como potência emergente, a inserção internacional entrou em declínio entre 2011 e 2014. O declínio do Brasil fez-se notório sob vários prismas: a queda dos investimentos internos, a diminuição da evolução tecnológica e a inexistência de uma política de comércio exterior acarretaram a involução do crescimento, da competitividade e das exportações, complicando o fechamento da balança comercial do país.

Segundo a análise dos autores supracitados, o Brasil deixou de influenciar na construção dos regimes internacionais, no âmbito do comércio internacional. Sob o ponto de vista econômico, meramente dois setores conseguiram caminhar por si, a despeito da inércia

do governo, a saber: o agronegócio e a expansão para o exterior de empresas brasileiras. No âmbito do humanitarismo e da segurança internacional, o país conservou as suas posturas. Em resumo, o declínio do Brasil no plano global foi superficial.

No governo Rousseff, o bilateralismo se conformou com o multilateralismo e o universalismo. Isto posto, tem-se que a forte presença do Brasil nas instâncias multilaterais tradicionais - globais ou regionais – perdurou. A essa presença brasileira nos órgãos multilaterais tradicionais, somou-se a atividade do país junto a órgãos mais recentes, oriundos da nova realidade de coalizões de poder, de novas parcerias e da formação de novos blocos. Rousseff imprimiu continuidade ao governo de Lula da Silva, aprofundando a inserção internacional de caráter universalista e a dinâmica multilateral das relações.

O projeto brasileiro de integração latino-americano recorreu ao Mercosul como mola propulsora, agregando assim fins políticos, geopolíticos, financeiros, sociais, econômicos e comerciais. No decorrer do governo Rousseff, o Conselho de Segurança e Defesa da Unasul alcançou êxito na feitura dessa agenda, ainda que com contratempos, sobretudo ao acoplar segurança regional com segurança internacional e empenhar-se por edificar a América do Sul como complexo de segurança.

Em anos recentes, as migrações são uma questão concernente às relações internacionais intensamente debatida pelo governo e pela sociedade civil no Brasil. O Brasil tornou-se destino de novas correntes migratórias, originárias do Haiti e de outros países em situação de pobreza e calamidades diversas da África e do Oriente Médio. (CERVO; LESSA, 2014).

Conforme Moreira (2015), a proteção dos direitos fundamentais dos refugiados no Brasil firmou-se como um considerável instrumento de política externa, situando o Brasil no Regime Internacional de proteção aos Refugiados do início do século XXI.

Um notável avanço do governo de Dilma Rousseff relacionado à proteção dos refugiados foi a adoção da Declaração e Plano de Ação do Brasil em 2014. Por ocasião do 30.º aniversário da Declaração de Cartagena, países da América Latina e Caribe se reuniram em Brasília para debater a questão do refúgio na região. Os Estados estabeleceram um compromisso conjunto visando à busca de soluções para a proteção de refugiados, deslocados e apátridas; a formulação de estratégias para estimular os processos de integração local, reassentamento, repatriação voluntária, e o fortalecimento de programas de mobilidade laboral, com o intuito de garantir os direitos para os refugiados e deslocados na região. (DIAS *et al.*, 2011).

Para Dias *et al.* (2011), a política para refugiados do governo Dilma segue sob as mesmas diretrizes das políticas desenvolvidas por seus antecessores. No momento atual, uma das principais dificuldades para a implementação de uma agenda de proteção a essas pessoas é o acesso efetivo dos refugiados às políticas públicas em nosso país. Há diversas políticas públicas que não conseguem beneficiar a população refugiada porque seus procedimentos de acesso ignoram essa condição jurídica. Por conseguinte, demandas como o recebimento do Benefício de Prestação Continuada, o acesso à moradia popular, a participação em concursos públicos, dentre outras, incorrem em entraves burocráticos ou normativos, relacionados ao desconhecimento e ao obscurantismo do ordenamento jurídico referente ao refúgio no Brasil.

3.1.4. **Governo Temer: inserção internacional e política para refugiados**

De acordo com a análise de Vigevani e Cepaluni (2007), as políticas externas implementadas pelos governos FHC e Lula da Silva sinalizaram perspectivas diplomáticas brasileiras diferentes, com distinções em suas ações, preferências, valores e resultados esperados. Entretanto, ambos os governos mantiveram uma política externa que tinha como objetivo central o desenvolvimento e a autonomia do país.

Bravo (2016) reitera que, apesar das concepções divergentes, os dois governos mantiveram certos objetivos e bases comuns em sua política externa. Essa continuidade entre as diretrizes centrais de política externa pode ser compreendida dentro da noção de consenso doméstico de proximidades.

Para Spektor (2016), o longo ciclo de revezamento no poder dos partidos PT-PSDB propiciou um consenso fundacional entre as elites que estavam no governo. Tal consenso entrou em colapso na gestão de Dilma Rousseff, devido a uma multiplicidade de fatores, tais como: as consequências econômicas da crise política no país, a baixa capacidade governamental de gestão política, os vários escândalos de corrupção do período, o cenário internacional menos promissor e a quarta derrota consecutiva em eleições presidenciais sofrida pelo PSDB.

Assim, com o consenso quebrado já no início do governo Dilma, o processo de lutas políticas vai se agravando até culminar no *impeachment* de Dilma Rousseff em 31 de agosto de 2016. Com a posse de seu vice, Michel Temer, o PMDB introduziu um programa de governo denominado ‘Uma Ponte para o Futuro’, programa que continha linhas divergentes das diretrizes da chapa PT-PSDB, que estava anteriormente no poder. (BRAVO, 2016).

Segundo Nunes e Rodriguez (2017), algumas das características da nova política externa brasileira, sob o comando de Michel Temer, são a prioridade conferida às negociações

do Acordo MERCOSUL – União Europeia; o afastamento diplomático com a Venezuela; a baixa representação nos organismos multilaterais e o esforço por acordos bilaterais.

Coronato e Leite (2016) destacam ainda que o governo Temer (2016-2018) efetuou a contração das variadas esferas da política externa brasileira em prol da amplificação de uma dimensão: a econômica- comercial. Desse modo, o discurso diplomático brasileiro desse governo tem ressaltado temas como a ortodoxia econômica, as parcerias convencionais com os países do Norte e o livre comércio.

Nesse debate, Pennaforte (2016) indicou dois sentidos na política externa de Michel Temer, a saber, a cessação da ação autônoma do Brasil frente aos países hegemônicos e o abandono do senso crítico a respeito dos parâmetros a serem adotados no âmbito comercial.

Valença (2016), por sua vez, analisa que uma das predisposições admissíveis para essa nova diretriz de política externa será o recuo da busca por liderança brasileira nos contextos regional e global, abrandando o incipiente protagonismo do Brasil na política internacional contemporânea. O autor acrescenta que a aspiração pela reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas tende a ser abandonada, nessas novas circunstâncias da política externa brasileira, e assuntos como acordos bilaterais, e no contexto da Organização Mundial do Comércio (OMC) tendem a ser reforçados.

Nesse quadro, um acontecimento bastante polêmico referente à proteção dos refugiados, no governo de Michel Temer, foi a aprovação da Lei 13.445/2017, a nova Lei de Migração, que substituiu o Estatuto do Estrangeiro de 1980, em 18 de abril de 2017. A referida lei, proposta pelo então senador Aloysio Nunes Ferreira, foi fruto de discussões e consultas públicas junto à sociedade civil; e, por isso, sua nova abordagem pautada na observância dos direitos humanos era considerada um avanço ao ser aprovada. No entanto, conforme aprofundaremos no próximo capítulo, a aprovação da Lei foi realizada com diversos vetos presidenciais, e posteriormente, em 20 de novembro de 2017, o presidente Michel Temer emitiu o decreto 9.199 para regulamentá-la. A regulamentação foi alvo de críticas contundentes, uma vez que alterou o que estava previsto na lei amplamente debatida pela sociedade, criando precedente para um retrocesso referente ao tratamento dos migrantes no Brasil. A Defensoria Pública da União e instituições sociais que trabalham com migrantes e refugiados iniciaram, assim que o decreto foi publicado, uma batalha judicial exigindo modificações na regulamentação presidencial.

3.1.5. Análise de discursos e documentos do MRE referentes ao tema

Além da revisão bibliográfica apresentada, com o intuito de traçar um panorama mais completo da política externa brasileira, nesta seção deste capítulo, apresentamos uma pesquisa cujo diferencial está na análise do conteúdo dos discursos oficiais do Ministério das Relações Exteriores.

A nossa pesquisa teve como fonte a publicação denominada “*Resenha de Política Exterior do Brasil*”, elaborada pelo próprio Ministério das Relações Exteriores e reproduzida no site oficial do MRE²³. A publicação apresenta, semestralmente, resenhas e disponibiliza todos os documentos oficiais produzidos pelo MRE no período (semestre). Assim, tanto os discursos feitos pelos presidentes como pelos ministros da pasta ao longo do semestre, e também os comunicados, notas, mensagens, informações, artigos e entrevistas dos representantes do MRE são divulgados para a sociedade brasileira. As Resenhas selecionadas para o nosso estudo empírico são referentes aos anos de 1997 até 2014.

Conforme destaca Costa da Silva (2015) em seu estudo, o discurso é influenciado pelos processos de prática social, e, portanto, podemos utilizá-lo como ferramenta de análise do comportamento dos atores responsáveis por essa atividade política (chefes de Estado e de governo), distinguindo as ideias e os interesses dos atores, facilitando a compreensão e análise da política externa brasileira do referido período.

A premissa que rege este capítulo é a de que o Brasil adequou-se às normativas internacionais e ao Regime Internacional para Refugiados, construído e consolidado ao longo dos séculos XX e XXI. Nesse sentido, a pesquisa buscou averiguar, por meio da análise dos documentos e discursos oficiais do Ministério das Relações Exteriores, o fenômeno de *compliance* da política externa brasileira em relação às normas, princípios e valores do Regime Internacional para a proteção dos Refugiados.

A metodologia que adotamos foi a análise de discursos proposta por Bardin (1977). De acordo com o modelo preconizado por Bardin, a análise de conteúdo é desenvolvida em de três fases: a pré-análise, que equivale à organização do material, como a escolha dos documentos e do objetivo; a exploração do material, baseada na classificação e codificação das fontes; e o tratamento dos resultados, que se traduz na dedução e na interpretação dos dados.

²³ As resenhas consultadas para a pesquisa estão disponíveis em <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/resenha-de-politica-externa-do-brasil>.

Quanto à seleção do material, procuramos selecionar documentos provenientes de fonte oficial, pois o objetivo era analisar a posição oficial do governo brasileiro sobre o tema dos refugiados ao longo dos últimos anos.

Logo, em um primeiro momento, pesquisamos diversas fontes possíveis para o estudo, e então selecionamos a publicação oficial “*Resenha da Política Exterior do Brasil*”, em razão de ser tanto um documento oficial e, ao mesmo tempo, ser disponibilizado com uma periodicidade regular, o que nos facilitaria um estudo sistemático.

Em um segundo momento, exploramos o material selecionado, por meio da leitura para identificação de algumas palavras-chaves concernentes ao tema investigado. As palavras-chaves buscadas nos documentos foram “refúgio” e “refugiado/a”, devido ao tema investigado ser *compliance* do Brasil no Regime Internacional para Refugiados. Finalmente, foi realizado o tratamento dos resultados encontrados, isto é, procuramos interpretar analiticamente os dados que conseguimos obter a partir de nosso estudo.

O objetivo operacional da análise foi realizar deduções lógicas, transfigurando o conteúdo dos discursos em dados quantitativos e analisando-os de forma qualitativa. A quantificação dos elementos textuais auxilia na percepção da importância e destaque atribuídos por cada governo ao tema, enquanto a interpretação qualitativa desses dados permite a construção de um panorama do movimento contínuo de *compliance* do Brasil no Regime Internacional para Refugiados no transcorrer dos últimos anos.

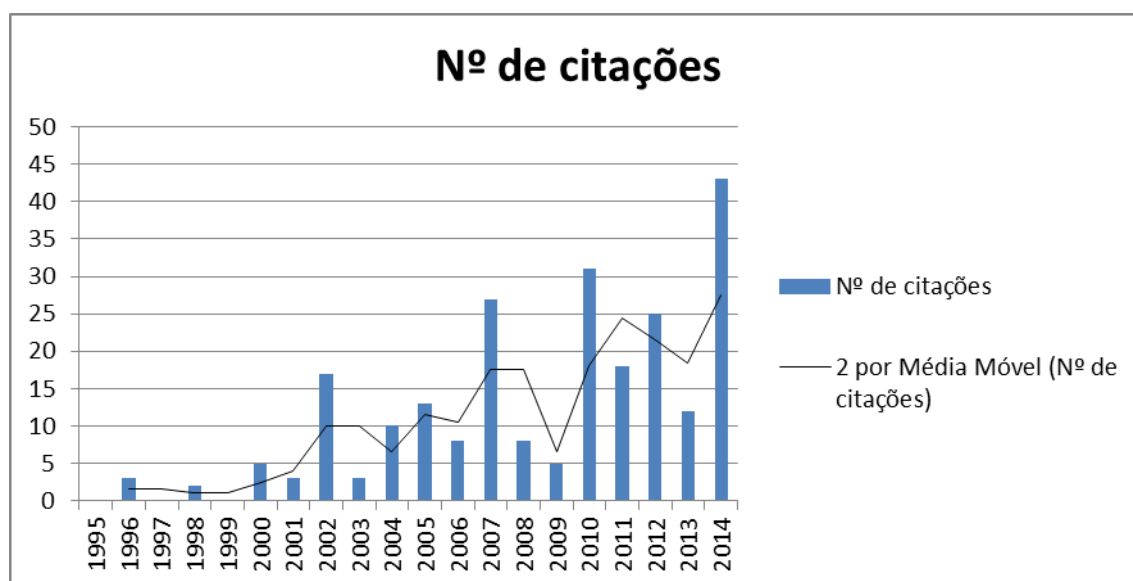


Gráfico 1 : Número de vezes em que as palavras “refúgio” e “refugiado(a)” são citadas nos documentos e discursos oficiais do MRE em cada semestre, no período entre 1997 e 2014.

Verifica-se no material gráfico, produzido a partir da quantificação da frequência das palavras-chaves referentes ao tema estudado, um progressivo acréscimo na frequência da temática nos discursos oficiais, entre os anos de 1997 e 2014.

Conjugando esses dados com a nossa revisão bibliográfica sobre a política externa do Brasil, é plausível afirmar que o fenômeno de *compliance* da política exterior brasileira em relação ao Regime Internacional para Refugiados foi paulatinamente crescente; ou seja, na medida em que o regime internacional foi construído e consolidado no cenário internacional, foi concretizada a adequação da política exterior brasileira a esse regime.

3.2. COMPLIANCE NO REGIME INTERNACIONAL PARA A PROTEÇÃO DOS REFUGIADOS

3.2.1. Variáveis explicativas e a perspectiva transnacional de *compliance*

A) Definindo *Compliance*

Segundo a análise de Mahlke (2014), para que o Direito Internacional dos Refugiados seja efetivo, verifica-se a imprescindibilidade da ocorrência de três elementos: o estabelecimento de normas internacionais sobre o tema; a cooperação internacional através de um Regime Internacional de proteção para os Refugiados; e, finalmente, o compromisso (*compliance*) dos Estados com o regime.

Conforme Ramanzini (2013), os regimes internacionais em temas como segurança internacional ou mesmo comércio internacional são estimulados e robustecidos pela ação interestatal. Já os regimes de Direitos Humanos (como o Regime Internacional de proteção aos Refugiados) se baseiam em artifícios de natureza múltipla, como a construção de consensos, o manejo das informações, o peso do constrangimento e o empoderamento dos cidadãos. Por conseguinte, a *compliance* estatal pode ser considerada como detentora de uma conotação própria no contexto dos regimes de Direitos Humanos.

Refletindo mais detidamente sobre a questão, Mahlke (2014) problematiza a respeito do que persuadiria os países a se obrigarem com as normativas internacionais, a exemplo das normas de Direitos Humanos. Dito de outra forma, que elementos poderiam ser apontados como fatores de *compliance* dos Estados aos regimes internacionais? O que engendraria no plano internacional a adesão estatal às normas e a cooperação dos Estados com as convenções internacionais e regimes? Responder a esses questionamentos é central para a percepção da complexidade da dinâmica do Regime Internacional de proteção aos Refugiados.

Ramanzini (2013) relata que os primeiros estudos internacionais sobre *compliance* surgiram no contexto posterior à Guerra Fria. Estudiosos europeus e norte-americanos

começaram a estudar o tema, explorando *compliance* como mais um elemento que corroborava e explicava a importância do Direito Internacional. No decorrer dos anos de 1980 e 1990, notadamente, os estudos sobre a temática se desenvolveram em diferentes campos das ciências humanas, inclusive em abordagens interdisciplinares. A disciplina que concentra a maior parte das análises sobre *compliance* permanece sendo o Direito Internacional. Alguns estudos sobre o tema no campo das Relações Internacionais e da Ciência Política foram desenvolvidos mais recentemente.

A definição de *compliance* não é um conceito homogêneo ou invariável, o que torna o estudo ainda mais desafiador.

Young (1979) foi um dos autores pioneiros em abordar os quadros e circunstâncias de *compliance* no meio internacional. Sua explanação apresenta que *compliance* acontece quando o comportamento de um determinado ator se ajusta à prescrição normativa; enquanto a não-*compliance* ocorre quando o comportamento do ator se desvia consideravelmente da recomendação legal.

Fisher (1981, p. 20), por sua vez, define *compliance* como “um estado de conformidade ou a identidade entre o comportamento de um ator e uma regra específica”. A definição de Fisher é considerada a definição padrão de *compliance*, visto que foi acolhida pela maior parte dos estudos sobre o tema. Assim, tornou-se a base de conhecimento referente à temática, sendo que variações do conceito foram elaboradas a partir dessa definição base de Fisher.

Outra consideração importante a ser feita é a de que o fenômeno de *compliance* não deve ser estudado com inflexibilidade, pois possui elasticidade, pode ser graduado. As circunstâncias de ocorrência ou de inocorrência de *compliance* abarcam diferentes modulações, podendo ser enquadradas em variadas zonas de cumprimento ou não cumprimento estatal. (CHAYES; CHAYES, 1993; HATHAWAY, 2002; RAMANZINI, 2014).

As pesquisas sobre *compliance* favorecem o entendimento da cooperação internacional propiciada pelos regimes e organizações internacionais. Em relação à temática dos Direitos Humanos (da qual os direitos dos refugiados fazem parte), essa compreensão torna-se ainda mais relevante, uma vez que os arranjos de Direitos Humanos têm uma dinâmica muito mais complexa, na qual a cooperação interestatal, muitas vezes, não é prevista ou esperada.

As teorias a respeito do cumprimento estatal (*compliance*) de compromissos internacionais são múltiplas e variadas. Convencionou-se dividi-las em três vertentes

principais, conforme a variável explicativa destacada em cada explicação: teorias realistas de *compliance* ou baseadas na variável estatal; teorias liberais sobre *compliance* ou apoiadas na variável internacional; e, por fim, as teorias de enfoque construtivista a respeito de *compliance* ou centradas na variável transnacional.

Ramanzini (2014) enfatiza que não há consenso, na literatura especializada, a respeito do cumprimento (*compliance*) acontecer devido à vontade estatal, em razão de fatores explicativos internacionais ou graças às variáveis transnacionais. Assim, considera-se que cada perspectiva oferece contribuições importantes para a compreensão da temática de *compliance*.

A seguir, iremos apresentar os argumentos e principais teorias dentro de cada uma das abordagens.

Conforme Ramanzini (2014), as interpretações acerca do surgimento, propagação e efetividade dos regimes internacionais de Direitos Humanos se alteram de acordo com as vertentes teóricas centrais das Relações Internacionais.

Para o realismo ou a perspectiva com foco nas variáveis estatais, os Estados são os responsáveis pela decisão em se sujeitar aos acordos internacionais e regimes. Segundo essa concepção, a criação e o reconhecimento dos regimes de Direitos Humanos ocorrem devido à imposição, ao patrocínio ou ao fomento do regime por um poder dominante ou grupo de países hegemônicos. A existência dos regimes de Direitos Humanos depende, portanto, da capacidade de coerção dos Estados mais poderosos sobre os demais atores do sistema internacional. Nesse raciocínio, *compliance* acontece unicamente em razão da deliberação estatal, seja essa motivada pela própria ação racional do Estado, seja provocada pelas características domésticas do Estado. (RAMANZINI, 2013; RAMANZINI, 2014).

Essa vertente dos estudos sobre *compliance* também é conhecida como teoria ou abordagem estatocêntrica, uma vez que considera o Estado como o agente encarregado da decisão de cumprir ou não os compromissos internacionais.

A autora elenca as teorias distintas que foram desenvolvidas dentro dessa matriz realista, tais como: a teoria da estabilidade hegemônica e as teorias do *enforcement*.

De maneira resumida, a ideia central da teoria da estabilidade hegemônica é que a solidez de uma ordem no sistema internacional decorre da hegemonia de um Estado ou conjunto de países, que assumem os dispêndios para a manutenção desse sistema. Assim, em relação aos regimes de Direitos Humanos, o Estado ou grupo de Estados mais poderosos deve regulamentar e coagir as ações dos demais Estados para esse fim. (RAMANZINI, 2014).

A teoria da estabilidade hegemônica compreende o Direito Internacional dos Direitos Humanos (que abarca o Direito Internacional dos Refugiados, objeto de nosso trabalho) como consequência do exercício do poder dos Estados na esfera internacional.

As teorias de *enforcement* compreendem *compliance* como resultante da distribuição de punições (para evitar a não *compliance*) e de recompensas (para incentivar a *compliance*); conformando, destarte, a atuação dos Estados às normativas internacionais, inclusive as que versam sobre os Direitos Humanos. Nesse prisma, os Estados são constrangidos em seus interesses estratégicos e compelidos a seguir as normas internacionais, pois almejam uma reputação internacional positiva. (RAMANZINI, 2014).

Já o liberalismo ou a perspectiva centrada nas variáveis internacionais concebe que verifica-se *compliance* de uma norma internacional sempre que houver compatibilidade entre o esforço estatal forjado na esfera interna e a regulamentação da conduta esperada nas normativas internacionais. Em outras palavras, as abordagens de enfoque liberal destacam as características domésticas dos Estados como fundamento explicativo para que ocorra *compliance*, isto é, o cumprimento dos acordos internacionais. Consideram que os Estados são constituídos por atores domésticos com interesses variados, que devem ser considerados na análise, porque a política doméstica tem importante influência na ação estatal no âmbito externo, na política internacional.

Nessa argumentação, Ramanzini conclui que as características internas dos Estados que possibilitam *compliance* dos acordos e regimes de Direitos Humanos concernem à estrutura estatal, à forma de governo e à organização da sociedade civil.

Segundo a autora, a teoria liberal abrange várias explicações teóricas diferentes para o fenômeno de *compliance*, dentre as quais: a democracia e a atuação dos atores domésticos, a força da sociedade civil organizada e a vontade política dos Estados.

A teoria liberal, que aborda a democracia e a atuação dos atores domésticos como variável explicativa para *compliance* no âmbito internacional, preconiza que a organização liberal de um país (junção de um governo democrático representativo, garantia dos direitos civis e políticos e um sistema judicial regido pelo Direito) contribui para o cumprimento de acordos estabelecidos entre Estados liberais. Ou seja, as similaridades entre esses países liberais e democráticos produzem uma “zona de direito”, e os desacordos entre eles podem ser solucionados de maneira pacífica, observando-se as normas internacionais. (RAMANZINI, 2014).

Conforme Ramanzini (2014), a tese liberal sobre a robustez da sociedade civil de um Estado argumenta que a interação dos atores domésticos pode colaborar para que ocorra

compliance. A propagação das informações e registros referentes aos Direitos Humanos, pelos grupos domésticos tem capacidade de influenciar os eleitores, mesmo em Estados não democráticos. Por conseguinte, quanto maior a capacidade de influência da sociedade civil, mais coagidos os governos se sentem a cumprir os compromissos internacionais de Direitos Humanos, a fim de angariar o apoio dos vários grupos políticos domésticos.

Ramanzini defende que a *compliance* dos compromissos internacionais de Direitos Humanos está diretamente atrelada à vontade política dos Estados. Os países, em oportunidades de democratização, percebem nos regimes de Direitos Humanos uma dupla vantagem para si: esses regimes são uma oportunidade das democracias mais recentes fazerem a sua inserção internacional, angariando credibilidade no meio internacional; e, ainda, são um meio para limitar as possíveis ações futuras dos governos contrárias à democracia recém-estabelecida. Portanto, a consolidação do cumprimento dos compromissos de Direitos Humanos (*compliance*) nos regimes internacionais de Direitos Humanos é aperfeiçoada pelas ondas de democratização e pelo receio das ameaças domésticas contrárias a essa democratização.

Finalmente, o construtivismo ou os estudos com ênfase nas variáveis transnacionais apontam que o desenvolvimento dos regimes internacionais de Direitos Humanos acontece em momentos de alteração de poder e incertezas quanto ao propósito e à identidade dos sistemas sociais. Fundamental nesse movimento é a atuação dos atores não estatais, como as redes transnacionais de advocacia, que atuam no convencimento e na construção de consensos na sociedade internacional.

Ramanzini (2013) disserta que, para essa perspectiva, os regimes internacionais não são uma arena de esforços para perseguir interesses e poder; antes, tornam-se tanto um âmbito para argumentações, como também uma linguagem comum para que os atores internacionais possam se comunicar e socializar, viabilizando a identificação de interesses comuns e o surgimento de consensos sobre determinado tema. Segundo essa teorização, a influência recíproca entre os países, organizações internacionais e outros atores internacionais pode redirecionar e modificar os interesses nacionais, alterando o comportamento estatal, por meio da imitação mimética ou do aprendizado social.

No próximo item, realizaremos um aprofundamento a respeito da abordagem construtivista e suas principais formulações, justificando a nossa opção por essa abordagem, centrada nas variáveis transnacionais, para estudar *compliance* no regime internacional de proteção aos refugiados.

B) A Perspectiva Transnacional de *Compliance*

As interpretações a respeito dos motivos que fazem com que os Estados se obriguem internacionalmente com os Direitos Humanos são variadas.

Segundo Reis (2006), enquanto alguns estudiosos sustentam que a Declaração Universal dos Direitos Humanos simbolizou um avanço dos ideais mais nobres da existência humana, outros teóricos avaliam que os Estados comprometeram-se inicialmente com os Direitos Humanos somente porque não levaram a sério quaisquer consequências que esse comprometimento poderia trazer, já que nem a ONU, nem qualquer outra instância internacional era vista como dotada de legitimidade para impor para a comunidade de Estados o respeito aos Direitos Humanos.

Apesar dessas divergências, o estabelecimento de um Regime Internacional de Direitos Humanos, no contexto posterior às duas grandes guerras, respondia ao anseio de parte da comunidade internacional, que permanecia perplexa ante os horrores contra a dignidade humana que haviam marcado o período.

Os tratados, convenções e pactos internacionais sobre Direitos Humanos são considerados como uma direito não coercitivo, um direito brando (*soft law*), ou seja, entende-se que há poucos mecanismos concretos para garantir *compliance* dentro desse regime. A inexistência de sistemas internacionais de gestão das ações estatais na temática dos Direitos Humanos, combinada com o caráter discricionário da obediência (ou não obediência) estatal às normas, faz com que a validade do Regime Internacional de Direitos Humanos seja constantemente contestada.

De acordo com Reis (2006), o Regime Internacional de Direitos Humanos, a despeito de suas vicissitudes, constitui um grande desenvolvimento, ao lograr a consolidação de parâmetros internacionais de comportamento, que possibilitam a avaliação (e a crítica) das condutas estatais.

Ademais, Reis assinala que a admissão do indivíduo enquanto detentor de direitos, independentemente dos Estados nacionais, fomenta a estruturação de uma rede transnacional de indivíduos, organizações não governamentais e movimentos sociais que debatem de modo contínuo questões consideradas globais.

Conforme Sikkink (1998), grande parte das teorias do *mainstream* das Relações Internacionais tem dificuldade em explicar a emergência do regime e das políticas de Direitos Humanos, exceto para desprezá-los como insignificantes ou classificá-los como um manto ideológico sob o qual grupos econômicos ou países hegemônicos granjeiam seus objetivos.

A autora analisa que os cientistas políticos deveriam viabilizar a compreensão dos Direitos Humanos no âmbito internacional, entretanto, a disciplina tem, notadamente, ignorado ou marginalizado os Direitos Humanos como tema de pesquisa. Sikkink discute que uma das razões para esse desprezo reside no fato de que as teorias do *mainstream* da disciplina não possuem as ferramentas teórico-analíticas necessárias para explicar o surgimento dos Direitos Humanos como uma área fundamental da política internacional; além de também não conseguirem desvendar a repercussão que as ideias e políticas de Direitos Humanos podem exercer sobre o comportamento dos entes estatais.

A compreensão do surgimento dos regimes internacionais de Direitos Humanos requer que consideremos tanto as suas implicações no âmbito doméstico, como também as suas repercussões no âmbito internacional.

Em relação ao âmbito doméstico, os regimes de Direitos Humanos podem influenciar mudanças domésticas significativas. Para compreendermos como as políticas de Direitos Humanos podem levar a mudanças no contexto interno dos Estados é necessário a compreensão de como essas idéias se transformam em pressões políticas e econômicas, que constroem a abertura de espaços em contextos domésticos repressivos, contribuindo, inclusive, para a redemocratização. (SIKKINK, 1998).

Em relação ao âmbito internacional, os regimes de Direitos Humanos descortinam desafios impetuosos para a lógica central de um sistema de Estados soberanos, já que as normas internacionais de Direitos Humanos fazem objeções à soberania estatal e ao domínio estatal absoluto sobre a sociedade. Como explica detalhadamente Sikkink (1998), a lógica da doutrina dos Direitos Humanos é subversiva da concepção de que a humanidade deve ser organizada como uma sociedade de Estados soberanos. Pois, se os direitos de cada ser humano são afirmados no cenário internacional acima das imposições e contestações de seus respectivos Estados, então o direito soberano estatal de exigir a obediência incondicional de seus cidadãos é desafiado. Logo, o caminho torna-se aberto para a subversão da sociedade de Estados soberanos, em nome do princípio organizador alternativo de uma comunidade cosmopolita.

De acordo com Ramanzini (2014), a abordagem sobre *compliance* com foco nas variáveis transnacionais, formada pelas teorias construtivistas das Relações Internacionais, discerne que as mudanças na política mundial são fruto de transformações nas ideias dos atores internacionais, e não resultado apenas de modificações nos incentivos materiais recebidos por estes atores. De acordo com essa perspectiva, os acordos internacionais exprimem a viabilidade de construção de consensos normativos sobre determinado tema.

Através da interação social dos atores e da internalização das normas internacionais, são estabelecidos valores e significados sociais, e estes produzem transformações políticas.

Assim, Sikkink (1998) sinaliza que, para uma compreensão do papel dos Direitos Humanos na política mundial, é imprescindível um aprofundamento das teorias que versam sobre o poder político exercido pelas normas e ideias nas relações internacionais, e a conjuntura cada vez mais transnacional em que essas idéias são empregadas e difundidas. Embora as reflexões acerca das normas e ideias sempre estivessem presentes no campo das relações internacionais, o predomínio dos modelos teóricos realistas na disciplina deslocou essas preocupações das agendas de pesquisa.

Tal cenário começou a se alterar somente na década de 1980, quando a proliferação dos estudos sobre regimes internacionais despertou a atenção dos pesquisadores para a escassez de análises mais aprofundadas acerca das ideias, normas e processos de construção social. Assim, entre as décadas de 1980 e 1990, multiplicaram-se as pesquisas sobre este tema na disciplina.

Um desses esforços de pesquisa foi realizado por Kathryn Sikkink. A autora publicou em 1998 o seu artigo “*Transnational Politics, International Relations Theory, and Human Rights: a new model of International politics is needed to explain the politics of human rights*” (SIKKINK, 1998), no qual desenvolveu uma abordagem construtivista para tratar das normas e ideias como elementos constitutivos da política internacional.

Nesta pesquisa, adotamos a perspectiva teórica elaborada por Kathryn Sikkink para a nossa análise sobre *compliance* no Regime Internacional de proteção aos Refugiados. Em razão disso, apresentaremos, a seguir, as concepções centrais dessa teoria.

Conforme descreve Sikkink (1998), os Direitos Humanos representam um caso singularmente propício para investigar e aprimorar uma teoria das normas²⁴ nas relações internacionais.

Segundo a autora, a maneira pela qual ocorre a influência das normas sobre o comportamento dos atores pode ser descrita como um processo de dois estágios: o estágio de emergência das normas e o estágio de cascata de normas. Esses dois estágios são separados por um ponto, denominado ponto de inflexão (*tipping point*), no qual uma massa crítica de atores estatais relevantes adota a norma.

As normas internacionais de Direitos Humanos, a partir da *Declaração Universal dos Direitos Humanos* da ONU de 1948, passaram pelo estágio de emergência das normas e

²⁴ De acordo com Sikkink, os teóricos da Ciência Política acolheram a definição consensual de normas como padrões de comportamento adequado para atores com uma determinada identidade. (SIKKINK, 1998).

prosperaram no contexto internacional. Desde 1970, essas normas têm participado do estágio de cascata de normas, produzindo uma “cascata de normas internacionais” de Direitos Humanos.

A noção de cascata de normas reflete a mudança rápida do comportamento estatal em direção ao reconhecimento da legitimidade das normas internacionais de Direitos Humanos. (LUTZ; SIKKING, 2000). Conforme os autores:

Uma coleção de eventos apoiadores da norma são **eventos discursivos** - isto é, são declarações verbais ou escritas que confirmam, ou reiteram a norma (...) Eventos que reiteram a norma podem se apresentar de várias formas- eles podem ser articulações formais da norma em declarações ou tratados, podem ser declarações em discursos de oficiais do governo, ou eles podem ser incorporados à legislação estatal que faz referência a normas internacionais. (LUTZ; SIKKINK, 2000, p. 656, tradução e grifos nossos.).

No raciocínio de Sikkink (1998), tal fato pode ser corroborado tanto pelo número de Estados que assinaram os tratados internacionais de Direitos Humanos nesse período, como pelo processo de internalização desses Direitos Humanos internacionais nas políticas externas e no ordenamento jurídico interno desses países. Aliás, a própria conscientização crescente dos cidadãos e da opinião pública mundial sobre as violações dos Direitos Humanos, ao redor do globo, atesta essa influência da ‘cascata de normas internacionais’ de Direitos Humanos.

Sikkink explica ainda que as normas internacionais não são originadas nos interesses prévios dos Estados, e sim em ideias fortemente fundamentadas em princípios (*principled based ideias*), ideias sobre o certo e o errado, que trazem em si o propósito de persuadir outros atores sobre sua validade. Essa dimensão é denominada proselitismo moral, e os indivíduos que o realizam são os empreendedores morais transnacionais. O proselitismo moral envolve a difusão de normas que, em sua maioria, abordam a maneira como os Estados tratam os indivíduos ou a forma como os indivíduos se tratam.

Os empreendedores morais transnacionais são atores que estão tanto dentro de governos e organizações internacionais, como também estão no interior de organizações não governamentais. O trabalho conjunto entre eles respalda o surgimento de normas internacionais de Direitos Humanos. (SIKKINK, 1998).

Sikkink destaca que o estudo sobre o surgimento das normas internacionais de Direitos Humanos revela uma atuação fundamental exercida pelos indivíduos. Assim, a autora assegura que a linguagem dos Direitos Humanos contida em instrumentos internacionais é o resultado de esforços conjuntos de indivíduos associados a governos, funcionários de organizações não governamentais e atores individuais. Como exemplo, ela menciona o exemplo da elaboração da *Convenção contra a Tortura e outros Tratamentos*

Desumanos ou Degradantes de 1984. A convenção foi adotada pelas Nações Unidas depois de ser elaborada pela organização por meio de consulta realizada junto a Anistia Internacional. O fato aconteceu após o aumento da conscientização da opinião pública mundial sobre a tortura, que foi causado por uma campanha global contra a tortura, levada a cabo pela própria Anistia Internacional no ano de 1973.

Portanto, para Sikkink, além da elaboração de normas, é fundamental o processo de promoção e difusão dessas normas em nível global. Sendo assim, as redes de empreendedores morais transnacionais propagam campanhas internacionais a fim de convencerem os demais atores da relevância das novas normas. Trata-se de um trabalho ativo de advocacia em prol das normas emergentes, realizado pelas redes. (SIKKINK, 1998).

As redes são necessárias, mas não são condições suficientes; muitas campanhas internacionais em prol de normas falharam ao longo da história. Destarte, Sikkink alerta que as redes de organizações não governamentais buscam angariar o apoio de atores estatais importantes. De acordo com a autora, o processo por meio do qual esses primeiros empreendedores morais transnacionais trazem as questões normativas à atenção dos líderes políticos, em países poderosos, é uma persuasão quase pura. A persuasão é necessária porque esses grupos e indivíduos usualmente não são fortes em qualquer sentido convencional do termo, nem são capazes de impor a concordância com uma norma. Eles precisam convencer os demais atores a partir da força de seu argumento normativo. As redes e os empreendedores morais transnacionais empenham-se para modificar os entendimentos normativos fazendo uso do poder de sua linguagem, conhecimento e ação simbólica.

Para Ramanzini (2014), essa complexa dinâmica - estruturada e executada pelas redes transnacionais de advocacia ou de empreendedores morais transnacionais – é capaz de moldar e alterar a identidade e a ação dos outros atores do meio internacional. A difusão de valores em um campo específico, a exemplo dos Direitos Humanos, é um dos intuitos dessas redes transnacionais de advocacia.

Conforme Keck e Sikkink (1998), as redes transnacionais de advocacia empregam o que os autores chamam de “padrão bumerangue de influência” para alterar a conduta dos Estados: abraçam as demandas domésticas, potencializam essas demandas no contexto externo e devolvem-nas robustecidas ao contexto interno.

Resumindo, essa perspectiva teórica demonstra que os Estados são guiados, em um primeiro momento, à concordância retórica com os compromissos internacionais de Direitos Humanos, tanto em razão do apelo normativo que essas normas possuem, como também em razão dos processos de interação social e de aprendizado nas conferências internacionais

sobre a temática. Embora inicialmente o ente estatal tenha reconhecido o valor universal dos Direitos Humanos apenas de maneira retórica e com o intuito de satisfazer e acalmar a opinião pública, com o transcorrer do tempo, as redes transnacionais são hábeis na utilização desses compromissos firmados para forçar a mudança de políticas estatais não condizentes com os Direitos Humanos. Segundo a explicação de Sikkink (1993), governos que consideravam os acordos de Direitos Humanos simples pedaços de papel foram surpreendidos por essa atuação das redes transnacionais, que direcionaram o Estado rumo a *compliance*.

A partir do referencial teórico apresentado, concluímos que a conduta estatal pro-*compliance* é um estágio atingido por meio de um processo complexo de socialização e internalização de normas, no qual as redes de atores transnacionais - empreendedores morais transnacionais- executam uma ação vital. (RAMANZINI, 2014; SIKKINK, 1993).

Ramanzini (2014) sublinha que essas redes transnacionais de advocacia englobam uma pluralidade de atores não estatais, como movimentos sociais, intelectuais, sindicatos, seguimentos executivos e parlamentares de governos, igrejas, organizações de pesquisa, mídia, associações de consumidores, partes de organizações internacionais regionais, organizações não governamentais, indivíduos, dentre outros. A conexão entre esses atores se dá via valores partilhados, da troca recíproca de informações e do discurso comum. A linguagem própria dessas redes transnacionais de advocacia são os Direitos Humanos.

As redes configuram um grupo com interesses comuns que tem capacidade de impactar outros atores considerados como poderosos na esfera internacional e doméstica. Sua presença é expressiva nas discussões públicas globais contemporâneas, buscando soluções para problemas em vários lugares do mundo e angariando apoio internacional para questões universais. (RAMANZINI, 2014; REIS, 2006).

Reis (2006) expõe que a construção dessas redes transnacionais é considerada por muitos estudiosos como o embrião de uma sociedade civil mundial ou de uma esfera pública global, que seria capaz de modificar radicalmente a política internacional, aproximando-a, progressivamente, do ideal kantiano da paz perpétua.

A despeito de todas essas considerações, Sikkink (1993) adverte que a manifestação dos Direitos Humanos no âmbito da política internacional não deve ser encarada como uma simples vitória das ideias sobre os interesses. De maneira distinta, demonstra o poder das ideias para redefinir e influir na percepção do interesse nacional. De acordo com Sikkink:

Mas direitos humanos não representam uma simples dicotomia de normas *versus* interesses. As redes são influentes nos Estados porque elas contribuem para a reformulação da compreensão dos interesses nacionais, em ocasiões em que o entendimento tradicional de soberania e interesse nacional são questionados por mudanças globais. No processo da prática da política externa, especialmente durante

um período de fluxo global intenso, os formuladores de políticas ficam frequentemente incertos não apenas a respeito de quais seriam as questões de interesse nacional, mas também a respeito de como promovê-las. Redes temáticas servem [...] como veiculadoras de ideias de direitos humanos, inserindo-as nos debates sobre políticas, em momentos cruciais em que seus formuladores questionam modelos ultrapassados. (SIKKINK, 1993, p.437, tradução nossa).

A autora afirma ainda que para explicar as origens dessa alteração na compreensão do interesse estatal faz-se necessário investigar as redes transnacionais de empreendedores normativos, as quais desencadearam, dentro e fora do Estado, as mudanças na política estatal.

Sikkink (1993) considera que os estudiosos das relações internacionais que pretendem explicar os Direitos Humanos na política internacional precisam de um paradigma diferente para estudar o tema, concebendo o sistema internacional como uma sociedade internacional, constituída não apenas por países, como também por atores não estatais que podem ter identidades transnacionais e lealdades sobrepostas. Nessa sociedade internacional, as mudanças nas condutas dos atores não são motivadas exclusivamente por vantagens econômicas e interesses de poder, como também pela natureza intersubjetiva das normas, que outorga legitimação coletiva aos atores dessa sociedade.

Por esse prisma, o Regime Internacional de Direitos Humanos é dotado de um papel primordial, qual seja, o de estabelecer parâmetros normativos de comportamento e, a partir desses parâmetros, fornecer legitimidade aos membros dessa sociedade internacional. No mundo contemporâneo, a base social do que é considerado legítimo na esfera internacional foi modificada, não é mais exclusivamente pautada nos interesses dos Estados, pois a sua sustentação é oriunda da emergente sociedade civil internacional. (FONSECA JR., 1998; REIS, 2006).

Com base em toda a discussão teórica apresentada, a opção pela abordagem construtivista em nosso trabalho justifica-se, pois o construtivismo enfatiza a existência dessa sociedade internacional, que é composta por uma estrutura normativa. Destarte, ao alicerçar nossa pesquisa no construtivismo, as normas, ideias, valores, identidades, estruturas de conhecimento compartilhadas e entendimentos intersubjetivos adquirem importância central para a análise de fenômenos como: - a formação dos interesses dos atores; - as mudanças de comportamento dos membros da sociedade internacional; - a ascensão dos Direitos Humanos como tema relevante nas relações internacionais; - os mecanismos de cooperação internacional; - o surgimento dos regimes internacionais, a *compliance* estatal nos compromissos de Direitos Humanos, as políticas praticadas pelos Estados, e - a conexão entre política externa e política doméstica.

É sobre essa abordagem teórica que nos debruçamos para fazer a análise de *compliance* no Regime Internacional para a proteção dos Refugiados.

3.2.2. ***Compliance* do Brasil com o Regime Internacional para Refugiados**

No contexto subsequente à Segunda Guerra Mundial, novos atores internacionais emergiram, e esse fenômeno transformou consideravelmente os modelos e padrões consolidados da política internacional. Tais atores tornaram mais complexas as relações internacionais, intensificando as relações de interdependência entre os membros dessa ordem mundial remodelada. Uma nova agenda internacional começou a ser delineada, já que os novos atores não estatais e a incipiente opinião pública mundial trouxeram novas demandas para o contexto internacional. (BEDIN, 2006; CASTRO, 2013; LAFER, 2000).

Milani (2012) pondera que a política externa de um país esforça-se para conectar a conjuntura doméstica do Estado com o seu plano externo. Nesse sentido, a presença de novos atores no âmbito internacional interfere na questão do comportamento estatal relativo aos Direitos Humanos.

A partir da inclusão dos Direitos Humanos (válido lembrarmos que entre esses Direitos Humanos estão os Direitos Humanos dos refugiados) como tema relevante para a comunidade internacional, o tema não pertence mais apenas ao âmbito estatal. Pelo contrário, surge a exigência de os Estados reorientarem seu tipo de inserção internacional, de maneira que os Direitos Humanos sejam promovidos e respeitados. Ou seja, a humanização da política externa passa a ser postulada. (CASTRO, 2013; SIKKINK, 1993).

A construção teórica realista, baseada na noção do Estado soberano como ator central das relações internacionais, passa a ser contestada em razão do surgimento dos novos atores na esfera internacional. Na ordem mundial em reestruturação, desponta o paradigma da interdependência.

O paradigma da interdependência revela a nova dinâmica do cenário internacional: atores estatais e não estatais, em interação constante e influenciando-se mutuamente. A nova dinâmica do meio internacional traz consigo a imprescindibilidade de regulação e coordenação do relacionamento dos atores internacionais.

Consequentemente, os regimes internacionais são desenvolvidos. Conforme já discutimos nos itens anteriores do trabalho, esses conjuntos de normas, procedimentos e organizações internacionais são acertados através de acordos entre os Estados, com a finalidade de regulamentar as condutas e ações no interior de um relacionamento de caráter interdependente. (CASTRO, 2013; KEOHANE; NYE, 1977).

De acordo com Castro (2013), os Regimes Internacionais de Direitos Humanos (como o Regime Internacional de proteção aos Refugiados) influenciam o comportamento estatal, pois os entes estatais passam a constatar a necessidade de harmonizar os valores de sua política externa com as emergentes normas internacionais de Direitos Humanos. Ao longo das últimas décadas, as normas, conceitos, ideias e disposições concernentes aos Direitos Humanos assumiram um estágio de relevante institucionalização no âmbito internacional, de modo que qualquer Estado que insistir em menosprezar os Direitos Humanos inevitavelmente experimenta constrangimentos provenientes da sociedade internacional.

O autor argumenta que o movimento de internacionalização dos Direitos Humanos promoveu uma série de mudanças nas orientações das políticas externas dos Estados, porque as fases do processo decisório da política externa não são concentradas em um único ator isolado; antes, as etapas de tomada de decisão e elaboração dessa política estão intrinsecamente conectadas com os múltiplos e distintos atores que constituem o Estado.

Assim, Castro (2013) analisa que os múltiplos atores que compõem o ente estatal têm suas próprias compreensões referentes aos Direitos Humanos ou a qualquer outro tema. As concepções dos atores constituintes do Estado vêm à tona em sua interação social e influem nos debates políticos, sendo posteriormente traduzidas em diretrizes que reorientam a condução da política externa estatal.

O autor considera que a recomposição dos agentes primários, a reestruturação do contexto político interno e a necessidade de conciliar o discurso nacional do país com a prática internacional contribuíram decisivamente para as mudanças expressivas da política externa brasileira no período histórico em que nosso país passava pela redemocratização, mormente na questão dos Direitos Humanos.

Durante o intervalo de tempo em que o governo militar foi implantado no país (1964-1984), o quadro interno de constantes abusos perpetrados aos opositores do regime embarçava as discussões relativas aos Direitos Humanos no âmbito doméstico. No plano internacional, o país valeu-se dos princípios da soberania nacional e da não ingerência nos assuntos domésticos, de modo a evitar possíveis interferências em suas questões políticas internas. A opção em nossa política externa desse período foi uma total ausência dos conteúdos referentes aos Direitos Humanos, e o Brasil manteve-se então à margem dos regimes internacionais de Direitos Humanos.

Conforme Castro (2013), com a redemocratização, o quadro interno se modifica, acarretando mudanças também em nossa conduta externa. O tema, previamente negligenciado, passou a ser frequente tanto nos discursos presidenciais como também nos

discursos da diplomacia do país: os Direitos Humanos (e, conseqüentemente, os Direitos Humanos dos refugiados) tornaram-se presentes na política doméstica e na política externa brasileira.

A Constituição promulgada em 1988 foi um importante símbolo do retorno da democracia e da implantação dos Direitos Humanos no Brasil. A Constituição cita em seu título I, que aborda os princípios fundamentais, uma lista de princípios a serem considerados pelo Brasil em sua ação, inclusive nas ações de escopo internacional. Em seu artigo 1.º, a *Constituição Federal* de 1988 elenca os seus fundamentos, como o fundamento da dignidade da pessoa humana, o qual irá orientar a questão dos Direitos Humanos no Brasil. Em seu artigo 4.º, elenca os princípios relativos às relações internacionais. Entre esses princípios, destacamos a prevalência dos Direitos Humanos, prevista no inciso II do supracitado artigo; e a concessão de asilo político prevista no inciso X do mesmo artigo. (CASTRO, 2013; JUBILUT, 2007; PIOVESAN, 1996).

Assim, a delimitação dos princípios norteadores das relações internacionais do Brasil em sua constituição de 1988, elegeu como um de seus valores máximos o respeito aos Direitos Humanos. Isso trouxe implicações importantes para a política externa brasileira desde então, pois os Direitos Humanos tornaram-se uma de suas prioridades, o que restringiu a discricionariedade dos governos nessa questão.

Castro (2013) pontua que o movimento de redemocratização do Brasil também se preocupou com a internalização em nosso ordenamento jurídico interno dos tratados internacionais relativos aos Direitos Humanos.

Outros elementos que também favoreceram as transformações da política externa brasileira referente aos Direitos Humanos foram, conforme Milani (2012):- a extinção da separação das questões domésticas e internacionais e a redefinição de *high politics* e *low politics*, decorrências do fenômeno de globalização; - a gênese de foros consultivos e delegações devido à criação do Ministério das Relações Exteriores; - o fortalecimento dos Regimes Internacionais de Direitos Humanos (como o Regime Internacional para Refugiados), que promoveram a judicialização da política; - as mudanças internas do país, que fizeram novos atores se manifestarem; - a crescente ingerência da opinião pública nos conteúdos de política externa; - a evidência dos temas de política externa nos debates para as eleições presidenciais, e - a ampliação da quantidade de *think tanks* que estudavam e divulgavam os temas de política externa.

Desde esse momento, a centralidade dos Direitos Humanos enquanto tema da agenda da política externa brasileira foi crescente e constante; tanto, que se pode falar de uma política

externa brasileira de Direitos Humanos a partir da redemocratização do país. Essa política externa brasileira de Direitos Humanos foi caracterizada pela consolidação da identidade democrática do país; pela afirmação da conexão entre os Direitos Humanos e a democracia; e pelo desenvolvimento de um novo modelo de inserção internacional do país, que se responsabilizou pelos novos desafios relativos ao tema, que surgiam tanto no âmbito doméstico como no plano internacional. (BRANDÃO; PEREZ, 2009; CASTRO, 2013).

A conclusão apresentada por Castro corrobora que o processo de redemocratização indubitavelmente influenciou a política externa, pois instaurou uma base de consulta composta por vários atores domésticos (Congresso Nacional, imprensa, sociedade civil, a academia), propiciando um diálogo permanente com esses atores.

Ademais, a inauguração da representatividade política e do jogo político democrático incentivou a interferência da opinião pública nas atividades dos diversos ministérios, inclusive no Ministério das Relações Exteriores.

Outro ponto a ser destacado foi o crescimento da demanda pela atuação na elaboração e consecução das políticas públicas em geral, em razão da redemocratização. A política externa não foi exceção, sujeitando-se aos processos de tomada de decisão das políticas públicas.

O processo de globalização também cooperou para as transformações que ocorreram na política externa brasileira, já que dilatou a sua agenda e ainda fez com que as consequências e desdobramentos da conduta internacional se tornassem mais perceptíveis no contexto doméstico. A globalização também acentuou e aprofundou a interdependência entre os diferentes atores, e, assim, novos atores foram agregados aos processos de tomada de decisão.

Para Castro, desde então, a política externa brasileira de Direitos Humanos foi reorientada com o objetivo de inserir o país no Regime Internacional de Direitos Humanos. Essa reconfiguração da política externa aconteceu em consonância com a pluralidade de atores e agendas, tanto na esfera interna como na internacional. Nos últimos anos, o país contraiu ainda diferentes compromissos internacionais relativos ao Regime Internacional para a proteção dos Refugiados.

Em outras palavras, somado às transformações domésticas que aconteciam no Brasil, ocorria o fenômeno de reestruturação das relações internacionais, com o surgimento de novos atores na esfera internacional e o fortalecimento de regimes internacionais que visavam regular as complexas relações desses atores em um ambiente de interdependência.

Nesse movimento de reconfigurações internas e externas, pode-se perceber a ocorrência de *compliance* em relação ao Regime Internacional para a proteção dos Refugiados: o nosso país é fortemente influenciado (e também influencia) esse regime internacional em construção.

Concluimos que é possível atestar *compliance* do Brasil em relação ao Regime Internacional para os Refugiados por uma sucessão de eventos normativos ocorridos desde o momento da redemocratização: a internalização no ordenamento jurídico brasileiro dos princípios contidos na *Declaração de Cartagena* de 1984; a concepção dos incisos II e X do artigo 4.º na *Constituição da República Federativa do Brasil* de 1988, que elencam os seguintes princípios para as relações internacionais do Brasil: - a prevalência dos Direitos Humanos e a concessão de asilo político; - a assinatura no âmbito regional dos *Princípios e Critérios Para a Proteção e Assistência aos Refugiados, Repatriados e Deslocados Centro-americanos na América Latina*, em maio de 1989; - a ratificação também na esfera regional da *Declaração de San José sobre Refugiados e Pessoas Deslocadas* de 1994; - a promulgação de uma lei nacional específica sobre o refúgio em 1997; - a homologação da *Declaração de Tlatelolco Sobre Ações Práticas Em Direito dos Refugiados na América Latina e Caribe*, aprovada em maio de 1999; - a aquiescência com a *Declaração e o Plano de Ação do México Para Fortalecer a Proteção Internacional dos Refugiados na América Latina*, no ano de 2004; - a instituição do Comitê Estadual para os Refugiados de São Paulo (CER), em 2007; - a criação do Comitê Estadual Intersectorial de Políticas de Atenção aos Refugiados do Rio de Janeiro por meio do Decreto nº 42.182 de 2009; - a elaboração da *Declaração de Brasília Sobre a Proteção de Pessoas Refugiadas e Apátridas no Continente Americano*, de 2010; - o decreto nº 4.289 de 5 de abril de 2012 que instituiu o Comitê Estadual para Refugiados e Migrantes no Paraná; - o estabelecimento do Comitê de Atenção a Migrantes, Refugiados, Apátridas e Vítimas do Tráfico de Pessoas (COMIRAT/RS) pelo Decreto nº 49.729, no Rio Grande do Sul em 2012; - a aprovação em 2014 de um Plano estadual de Políticas de Atenção aos Refugiados do Rio de Janeiro pelo Decreto nº 44.924; - a publicação do *Memorando de entendimento*, em 2014, entre a Procuradoria-Geral da República e o ACNUR para inclusão e promoção de políticas públicas para os refugiados no Brasil; - a feitura da declaração e do plano de ação do Brasil, em 2014, e - o processo de substituição do Estatuto do Estrangeiro de 1980 pela Lei 13.445/2017, a nova Lei de Migração, em 2017, dentre outros. (BRASIL, 2015).

Segundo Moreira (2012), a política de acolhimento de refugiados no Brasil é formada por fundamentos de política externa e interna. Na esfera externa, deve ser compatível

com a política externa do país e com a interpretação brasileira relativa à situação no país de origem dos solicitantes de refúgio.

De acordo com Candido (2013), a interpretação brasileira acerca da realidade do Estado de origem do solicitante permanece decisória para o procedimento de concessão ou negação da solicitação do reconhecimento do refúgio. Tal fato demonstra que a política de refúgio, conquanto política de Estado e não de governo, permanece ainda com características de natureza governamental; enquanto as decisões do Conselho Nacional para os Refugiados (CONARE) permanecem subordinadas ao Ministério da Justiça. Logo, na etapa de reconhecimento ou não do *status* de refugiado é relevante o peso da influência da política externa. Após esse reconhecimento, a busca de uma solução duradoura depende de políticas públicas de caráter interno.

No Brasil, a solução duradoura mais utilizada é a da integração local, que advém da articulação de políticas públicas internas voltadas à população refugiada, as quais carecem de apoio dos governos subnacionais e da sociedade civil. (CANDIDO, 2013).

A imagem do Brasil como um Estado acolhedor de refugiados é uma forma de atestar a identidade democrática do país e o seu comprometimento com a comunidade internacional, o que harmoniza com o discurso pacifista e não intervencionista do Brasil. Além disso, articula-se com a proposta de Cooperação Sul-Sul e do solidarismo regional, ambos baseados no princípio da não indiferença.

Nesse sentido, a postura brasileira em relação à defesa dos Direitos Humanos (e, consequentemente, dos Direitos Humanos dos refugiados) é relevante no sentido de colocar em evidência a ação diplomática do país, contribuindo com o aumento da sua legitimidade no contexto internacional. Nesse debate, a década de 1990 assinalou uma grande inflexão na política externa brasileira, devido à internalização no ordenamento jurídico brasileiro dos princípios de Direitos Humanos, e também em razão do abandono da conduta soberanista assumida pela diplomacia brasileira desde o governo militar. Nesse novo cenário, o Brasil atuou de maneira receptiva em relação às críticas oriundas do plano internacional, assumindo a existência de problemas a serem sanados. O Itamaraty era bastante ciente do efeito afirmativo que a adoção de uma política externa alicerçada nos Direitos Humanos teria para o país. (BARRETO, 2010; CANDIDO, 2013).

Assim, o país imprimiu um caráter contínuo ao seu compromisso com os Direitos Humanos no plano internacional, advogando em prol da cooperação e do impacto do exemplo como meios profícuos para alcançar os objetivos pretendidos. O Brasil argumentou ainda sobre a convergência entre Direitos Humanos e democracia, paz e desenvolvimento. O modo

de efetivação dessa política foi a argumentação em prol do diálogo e da cooperação, ao invés da postura de condenação.

Candido (2013) explana que a tutela internacional dos refugiados pode ser avaliada como um regime internacional de compartilhamento de interesses entre os diversos Estados, com o intuito de resguardar os indivíduos e de compartilhar as obrigações entre os países, pois a proteção dos Direitos Humanos de seus nacionais é responsabilidade do próprio Estado primordialmente, e de responsabilidade subsidiária de toda a comunidade de Estados. Se um Estado não possui condições de proteger adequadamente os seus cidadãos nacionais, os outros Estados da comunidade internacional, nos quais os indivíduos venham a solicitar refúgio, deverão amparar e assegurar os seus direitos.

Destarte, a atuação do Brasil no Regime Internacional de proteção aos Refugiados constitui uma maneira de realçar a imagem do nosso país como um ator legítimo e compromissado com os Direitos Humanos no cenário internacional. As ações do Estado brasileiro de respeito e observância dos Direitos Humanos no âmbito internacional contribuem ainda para a geração de *soft power* para o país, manifestando *compliance* do Brasil com os regimes internacionais relativos aos Direitos Humanos. (CANDIDO, 2013; CARVALHO RAMOS, 2010).

3.3. O REGIME INTERNACIONAL PARA REFUGIADOS: ENTRE AVANÇOS E DESAFIOS

Segundo Keohane e Nye (1977), a reconfiguração do poder mundial propiciou maior relevo à agenda das relações internacionais, sendo que seus embates passaram a ocupar um lugar de destaque. Houve ainda a emergência de novos atores e de novos temas (como o meio ambiente, os Direitos Humanos, etc.) na política mundial. Esse quadro oportunizou um maior reconhecimento do seu poder brando (*soft power*), isto é, da competência de um país influir nas decisões dos demais membros da sociedade internacional por intermédio de procedimentos não coercitivos.

Nesse panorama, o Regime Internacional para Refugiados encoraja respostas políticas dos Estados aos fluxos migratórios porque os países almejam, em um ambiente internacional de interdependência cada vez mais acentuada, alcançar uma reputação positiva entre os seus pares.

Jacobsen (1996) argumenta que o esforço por distanciar-se da publicidade e imagem negativas na esfera internacional contribui para que os países interajam com o Regime

Internacional para os Refugiados. A interação com o regime, por sua vez, instiga os entes estatais a adotar leis e políticas em prol dos refugiados.

Não obstante, o Regime Internacional para a proteção dos Refugiados enfrenta diferentes desafios na atualidade, sendo que muitas críticas e sugestões são feitas no sentido de superação desses obstáculos.

Conforme Reis e Moreira (2010), um dos pontos frequentemente abordados no debate sobre o Regime para Refugiados refere-se à configuração da organização internacional central desse regime, o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR).

O estatuto originário do ACNUR caracterizou o trabalho da organização como social, humanitário e apolítico. Entretanto, a construção do Regime Internacional para Refugiados, em meio à conjuntura da Guerra Fria, viria a demonstrar a inviabilidade dessa separação teórica entre ações humanitárias e suas dimensões políticas. No momento histórico da Guerra Fria, a construção do regime viu-se interposta por incisivos elementos político-ideológicos.

Outra consideração a respeito da estrutura da organização diz respeito ao caráter provisório em que foi concebida. Como explica Mahlke (2014), a comunidade de Estados no pós Segunda Guerra Mundial entendia a questão dos refugiados como algo que rapidamente se resolveria, e, assim, o ACNUR foi criado para ser uma organização interina, provisória. A questão dos refugiados mostrou-se permanente na agenda internacional e o mandato do ACNUR necessitou ser prorrogado; no entanto, sua estrutura institucional não foi adequada às novas demandas de proteção.

Nesse mesmo debate sobre a estrutura do ACNUR e do Regime Internacional para Refugiados, há o problema da ausência de uma autoridade no âmbito internacional que possa impor as normas e diretrizes do regime para os países, o que acarreta a discricionariedade dos Estados na interpretação e na aplicação das normativas internacionais. Essa discricionariedade estatal implica que cada país - apesar de seu comprometimento com convenções e tratados internacionais que regulem o tema - conserve as suas prerrogativas na interpretação da legislação internacional e na construção de suas diretrizes políticas para os refugiados. (MAHLKE, 2014; REIS; MOREIRA, 2010).

Desse modo, o que se constata, muitas vezes, é um comprometimento teórico do Estado e uma discricionariedade estatal na prática. Embora diversos países tenham ratificado a Convenção de 1951 e seu Protocolo, existe uma propensão generalizada dos Estados em se esquivarem da proteção que devem oferecer a refugiados. Isto é, os Estados asseguram perante a comunidade internacional a sua intenção de receber refugiados, ratificando

convenções e tratados que reconhecem os seus direitos e, simultânea e paradoxalmente, esses países elaboram táticas e estratégias restritivas aos estrangeiros, impedindo a entrada dos fluxos de migrantes em seus territórios e impossibilitando que estes cheguem a solicitar o refúgio. Mahlke (2014) destaca a incongruência: as normas jurídicas de inclusão “dentro” dos territórios estatais parecem produzir as medidas de exclusão “fora” destes.

Segundo Reis e Moreira (2010), outro tópico concernente ao desenho institucional do ACNUR levanta questionamentos sobre a autonomia da organização. Uma vez que o orçamento do ACNUR é proveniente dos montantes de doações dos países, a sua esfera de atuação pode ser comprometida; ou seja, a organização estaria constantemente sujeita aos entraves políticos por parte de seus principais doadores. Aponta-se também a falta de transparência e *accountability* nas condutas da agência.

Ademais, levando em consideração as profundas transformações pelas quais o mundo passou na transição do século XX para o século XXI, torna-se evidente a necessidade do Regime Internacional para Refugiados, construído no século passado, ser adequado à conjuntura global atual. A revisão do quadro normativo existente sobre a temática, inclusive da definição de refugiado, é premente.

A despeito dessa urgência, o cenário internacional não parece oportuno para a reabertura do debate sobre a revisão desse regime internacional. Segundo especialistas no tema, o receio é que o processo de revisão dessa legislação possa se reverter em um recrudescimento das normas e políticas para refugiados. A reestruturação do Regime Internacional para os Refugiados precisaria ser realizada de maneira a compartilhar as responsabilidades entre os atores internacionais, em razão de ser esse um tema que deveria ser tutelado não apenas pelo ACNUR, como também pelos entes estatais e pela sociedade civil global. (MAHLKE, 2014; REIS; MOREIRA, 2010).

Somados a essas dificuldades institucionais, temos no quadro atual um crescimento vertiginoso da quantidade de pessoas que cruzam as fronteiras internacionais em busca de refúgio; além da agravamento do fenômeno da mobilidade humana internacional, que dá existência aos denominados fluxos migratórios mistos.

No decorrer dos últimos anos, O ACNUR tem intentado reciclar, isto é, atualizar as diretrizes do Regime Internacional para a proteção dos Refugiados, a fim de adaptar o regime à nova conjuntura global.

Mahlke (2014) pondera que o fortalecimento dos mecanismos de *compliance* já existentes seria muito mais benéfico para o regime do que a criação de novos instrumentos jurídicos e tratados internacionais.

Reis (2006), por sua vez, discorre sobre a dificuldade e a viabilidade da instauração de Regimes Internacionais de Direitos Humanos compostos por mecanismos coercitivos mais fortes. Para a autora, apesar de as violações aos Direitos Humanos (e aos Direitos Humanos dos refugiados) serem uma realidade recorrente, os Estados mais fracos do cenário internacional se preocupam com a possibilidade de uma política de proteção mais enérgica em termos internacionais, em que pese a estrutura assimétrica das relações internacionais. Uma possível instrumentalização dos Direitos Humanos dos refugiados por Estados, em prol da garantia de seus próprios interesses, poderia colocar em xeque os avanços já alcançados pelo regime, e os mecanismos coercitivos poderiam ser utilizados de maneira deturpada como meios de subjugar povos e nações.

A questão que permanece é como se pode aperfeiçoar o Regime Internacional de proteção aos Refugiados sem deturpá-lo.

A consolidação do Regime Internacional para os Refugiados é imprescindível para a proteção desses indivíduos e famílias que são obrigados a deixar os seus países em busca de proteção. Propiciar e amparar a acolhida desses seres humanos em locais em que suas vidas não estejam ameaçadas constitui-se uma responsabilidade moral da sociedade internacional.

Concluimos este capítulo com a percepção de que, se por um lado podemos corroborar *compliance* do comportamento do Brasil em relação ao do Regime Internacional para a proteção dos Refugiados; por outro lado, faz-se necessário também compreender se as normas e valores da esfera internacional assimilados pela política externa brasileira são de fato incorporados no âmbito interno.

Em outras palavras, as normativas e princípios internacionais só se tornam, com efeito, eficazes a partir da produção e da implementação de legislações nacionais e, posteriormente, de políticas públicas referentes ao tema no plano doméstico dos Estados. Ou seja, os valores e as normas internacionais de um regime precisam ser internalizados (transportados e integrados) às leis e políticas nacionais. Esse será o assunto abordado nos próximos capítulos de nosso trabalho.

4. O BRASIL E A PROTEÇÃO NACIONAL AOS REFUGIADOS: UMA ANÁLISE DA LEGISLAÇÃO BRASILEIRA SOBRE O TEMA

4.1. HISTÓRICO DO REFÚGIO NO BRASIL

De acordo com Andrade e Milesi (2010), as duas guerras mundiais instauraram modificações significativas na assimilação e na prática de como a sociedade estipularia os direitos da pessoa humana, como o direito ao refúgio. Com o processo de internacionalização dos Direitos Humanos, o tema verificou-se cada vez mais como elemento constituinte da então delineada agenda global, a qual vai bem além do domínio específico do Estado-nação. Entretanto, é na esfera do Estado-nação que, de fato, são executados o marco legal, bem como as políticas públicas referentes aos Direitos Humanos. Tal dinâmica é válida para o tema dos refugiados no Brasil.

O Brasil aderiu à Convenção de 1951, no ano de 1960, porém, mantendo a cláusula da reserva geográfica. Ao assinar o correspondente Protocolo de 1967, nosso país também prosseguiu com a cláusula. Assim, essas adesões não foram traduzidas em políticas nacionais concernentes ao refúgio, conforme o conteúdo manifesto nesses instrumentos de proteção internacional.

Jubilut (2007) sublinha que, a despeito do estabelecimento do escritório do ACNUR no Rio de Janeiro, na década de 70, o Brasil manteve a reserva geográfica e não legitimou o mandato do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados. Nesse ciclo de trabalho quase clandestino, o ACNUR obteve o apoio e a ajuda de entidades relacionadas aos Direitos Humanos e aos refugiados, como a Cáritas Arquidiocesana do Rio de Janeiro, a Comissão Pontifícia Justiça e Paz e a Cáritas Arquidiocesana de São Paulo²⁵.

Desde o ano de 1975, a Cáritas Arquidiocesana do Rio de Janeiro e a de São Paulo atuaram auxiliando pessoas oriundas da Argentina, do Chile, do Uruguai (e de outros países) que buscavam refúgio em nosso país. Apesar do perigo de essas pessoas serem deportadas para seus respectivos países de origem, se o esquema de assistência e acolhida fosse identificado, a Cáritas valeu-se do prestígio da Igreja Católica junto ao setor militar e prosseguiu com seu projeto de proteção e ajuda aos refugiados. Andrade e Milesi (2010) destacam o pioneirismo da Cáritas²⁶: segundo os autores, devido à vasta experiência obtida

²⁵ A Cáritas Internacional é observadora junto à ONU desde 1967, e tal fato demonstra a sua significância perante a comunidade internacional. O papel da Cáritas é responder às populações nas suas demandas, sendo considerada, portanto, o braço social da Igreja Católica. (JUBILUT, 2007).

²⁶ Em nosso país, a Cáritas está associada à Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB) e também à Pastoral Social, desde 1956. A Cáritas é constituída por 140 dioceses, as quais reunidas integram as arquidioceses. As Arquidioceses de São Paulo e do Rio de Janeiro distinguem-se pelo seu papel de acolhida dos refugiados. A Comissão Pontifícia Justiça e Paz, por sua vez, tinha como objetivo legalizar o tratamento

nesse período, a organização foi a responsável em orientar o nosso governo acerca do tema no período de redemocratização em nosso país. Assim, graças à atuação dessas entidades, os refugiados possuíam assessoria jurídica e ajuda para habitação e saúde. Esses parceiros foram essenciais para a atividade do ACNUR no Brasil, devido às mencionadas insuficiências de suas atribuições determinadas pelo acordo com o governo brasileiro no período. (ANDRADE; MILESI, 2010; JUBILUT, 2007).

A partir de 1980, com a redemocratização que acontecia no Brasil, houve um aumento significativo dos refugiados que transitavam rumo ao nosso país. A existência do ACNUR no Brasil, como órgão de uma organização internacional multilateral, foi reconhecida oficialmente nos idos de 1982, aprimorando a proteção oferecida aos refugiados no país. Porém, o Brasil retirou a sua reserva geográfica a respeito do tema somente em 1989 (reserva que foi adotada quando o país aderiu à *Convenção de 1951*), com o decreto nº 98.602. O Decreto nº 98.602, de 19 de dezembro de 1989, anulou a reserva geográfica vigente em nosso país, entretanto, perduraram as restrições previstas nos artigos 15 e 17 da *Convenção de 1951*. Somente com o Decreto nº 99.757, de 03 de dezembro de 1990, o Brasil alterou as cláusulas do Decreto 98.602/89 e adotou de maneira integral a *Convenção de 1951*. Ainda no ano de 1989, o escritório do ACNUR foi transferido para Brasília. (ANDRADE; MILESI, 2010; JUBILUT, 2007).

A Portaria Interministerial 394, de 1991, elaborada no contexto da redemocratização do Brasil, expandiu o rol de direitos dos refugiados e instituiu um proceder padronizado para a concessão de refúgio. Esse procedimento incluía tanto o ACNUR – responsável pelos casos individuais – quanto o governo brasileiro, responsável pela decisão final. Por meio da Portaria Interministerial nº 394, o Ministério da Justiça (MJ) designou um expediente legal de proteção aos refugiados, determinando o modo processual para ser feita a solicitação do refúgio no Brasil. A publicação da Portaria Interministerial nº 394, de 29 de julho de 1991, a qual *Define normas sobre a situação do refugiado admitido no Brasil sob a proteção do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR)* foi uma resposta às reivindicações advindas dos novos movimentos sociais, da reorganização partidária e do processo constituinte.

Nesse momento, notou-se a insuficiência de somente uma portaria interministerial para tratar de toda a amplitude do tema. Destacamos que, embora a nossa sociedade permanecesse com nítidos estigmas de seu passado autoritário, aos poucos, ocorria sua

transição para o Estado democrático de Direito. (ANDRADE; MILESI, 2010; JUBILUT, 2007).

No ano de 1997, a fim de internalizar as normas e procedimentos previstos pela *Convenção de 1951*, foi instituída a Lei 9.474. A Lei 9.474/97 contém 49 artigos, nos quais estabelece o procedimento para a efetivação do Estatuto dos Refugiados; elucida o conceito de refugiado; institui um órgão nacional que se dedica à problemática; descreve os direitos e deveres dos refugiados no Brasil e expõe a forma processual necessária para o reconhecimento, a perda e a manutenção do *status* de refugiado no país. Com a elaboração e a aprovação de um projeto de lei acerca do Estatuto Jurídico do Refugiado, a legislação nacional tornou-se um símbolo normativo da completude da proteção aos refugiados disponibilizada pelo Brasil.

Andrade e Milesi (2010) destacam a pressão e a participação ativa da sociedade civil brasileira no processo de criação da lei nacional sobre o refúgio. Nessa direção, ocorreu a resolução de colaborar na feitura do 1.º Plano Nacional de Direitos Humanos, sendo que o secretário nacional de Direitos Humanos à época, José Gregori, recebeu de diversos segmentos da sociedade civil a solicitação de inclusão do tema dos migrantes e dos refugiados no projeto de elaboração do Plano. A reivindicação foi ouvida e inseriu-se no capítulo *Proteção do direito e tratamento igualitário perante a lei*, o subtítulo *Estrangeiros, Refugiados e Migrantes brasileiros*, e a proposição nº 166 – “propor projeto de lei estabelecendo o estatuto dos refugiados”. Nesse período, ocorreram também ações da sociedade civil em torno da intenção de reavaliar o Estatuto do Estrangeiro (Lei n.º 6815/1980). Logo, ao analisarmos o movimento que terminou com a sanção presidencial da Lei nº 9.474, de 1997, demonstramos como a ação conjunta de vários atores sociais foi um fator essencial na revisão do marco jurídico brasileiro sobre o refúgio, da mesma forma que foi determinante para esse processo o desenvolvimento do debate em torno dos Direitos Humanos na sociedade brasileira.

Conforme Jubilut (2007), em 30 de dezembro de 1998, o ACNUR recolheu a sua missão do Brasil, uma vez que já existia aqui uma lei nacional regulando o tema, bem como um órgão administrativo instituído para decidir sobre as solicitações de refúgio, a saber, o Comitê Nacional para Refugiados (CONARE). Nesse período, foram também acordados convênios para a assistência jurídica e para as entrevistas para refugiados e solicitantes de refúgio, entre o ACNUR, as Cáritas e a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB).

O Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados retornou ao Brasil no ano de 2004, mantendo aqui um escritório subordinado ao escritório de Buenos Aires até 2005, quando o escritório do ACNUR em território brasileiro fez-se autônomo.

De acordo com González (2010), a Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997, reuniu várias boas práticas acerca da temática do refúgio ao formular a normativa brasileira sobre refugiados, dentre as quais citamos: - a admissão da proteção internacional dos refugiados como uma política do Estado brasileiro; - a inclusão de um conceito de refugiado mais abrangente; - a instituição de um órgão colegiado para a deliberação sobre a concessão de refúgio no país; - a presença da sociedade civil no interior do órgão nacional criado para as decisões acerca da condição de refugiado; - a revisão dos direitos e deveres dos refugiados, com a inserção do direito ao trabalho para os solicitantes de refúgio; - o assessoramento administrativo do Estado brasileiro para os refugiados; - o esforço por soluções duradouras, e - o engajamento do Brasil como país emergente de reassentamento.

Costumeiramente, as legislações internas sobre refúgio dos países da região latina se circunscreviam a instituir os parâmetros para a concessão do *status* de refugiado. Nesse sentido, a lei nº 9.474 de 1997 constitui-se como parâmetro de boas práticas para a região, no que tange à proteção internacional de refugiados. O Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados considera a lei brasileira como um importante modelo normativo, a ser observado pela comunidade internacional. Essa lei já possui vinte anos de vigência em nosso país.

Uma vez que o fator estrutural e caracterizante do conceito de refugiado é exatamente a necessidade de atravessar as fronteiras internacionais em razão de um fundamentado receio de perseguição, temos que a normativa brasileira foi pioneira dentre as legislações dos países da região em introduzir um conceito de refugiado mais abrangente, a partir dos princípios estabelecidos pela Declaração de Cartagena sobre os Refugiados de 1984. Dessa maneira, o Brasil deu os primeiros passos em direção a uma compreensão ampliada do instituto do refúgio. Esses primeiros passos contribuíram para que o conceito regional acordado em Cartagena passasse a ser, pouco a pouco, inserido no ordenamento jurídico nacional sobre refugiados dos países do Cone Sul (Argentina, Chile, Paraguai, Uruguai), e também nos países associados do MERCOSUL. Por fim, é válido ressaltar que a diretriz brasileira sobre refugiados inclui uma seção exclusiva acerca das soluções duradouras: repatriação voluntária, integração local e reassentamento. (GONZÁLEZ, 2010; JUBILUT, 2007).

Outro desdobramento recente e relevante para o nosso estudo foi o processo que culminou, em maio de 2017, com a aprovação da Lei da Migração (Lei n. 13.445/2017) e na consequente revogação do Estatuto do Estrangeiro (Lei n. 6.815/1980). Embora a normativa aprovada trate da questão migratória de maneira geral (e não especificamente do refúgio, uma vez que já possuímos em nosso ordenamento jurídico a Lei 9.474 de 1997), a sua relevância recai no fato de ser considerada um símbolo da mudança do paradigma em que o Estado brasileiro, ao abordar as migrações,²⁷ pautava-se na segurança nacional e na compreensão do migrante como uma ameaça ao país, para um paradigma agora mais próximo dos Direitos Humanos e do princípio da igualdade entre nacionais e não nacionais.

4.2. A LEGISLAÇÃO BRASILEIRA SOBRE REFUGIADOS

Em relação ao tema dos refugiados, o Estado brasileiro é comprometido com tratados no contexto internacional, assim como com normativas promulgadas em nosso ordenamento jurídico interno.

Para o assunto em tela, Jubilut (2007) ressalta que os dois sustentáculos essenciais da proteção do refugiado no Brasil são a Constituição Federal de 1988 e a Lei 9.474 de 1997, somados aos instrumentos internacionais que o país adota.

Desse modo, optamos por analisar os elementos e os princípios fundamentais em relação ao refúgio contidos nesses dois diplomas legais de nosso país, bem como as normas e diretrizes mais relevantes sobre esta temática existentes nos âmbitos da federação, dos estados e dos municípios do Brasil. Por fim, analisamos o processo de feitura da Lei 13.445/2017, que culminou com a revogação do Estatuto do Estrangeiro de 1980 e a instituição de uma nova Lei de Migração no país.

A. A constituição brasileira de 1988: seus princípios de proteção humanitária e a recepção dos tratados internacionais.

A *Constituição da República Federativa do Brasil* de 1988 enumera e endossa os direitos fundamentais do povo brasileiro.

Os direitos contidos no texto constitucional foram concedidos pela perspectiva da universalidade, o que implica que o Estado deve garantir esses direitos não apenas para os

²⁷ Ao longo do capítulo, apresentamos uma análise mais aprofundada a respeito dos avanços e das limitações da Lei 13.445 de 2017, uma vez que o decreto de sua regulamentação, aprovado em novembro de 2017, foi considerado um grande retrocesso e quase uma descaracterização da referida lei, que fora aprovada no mês de maio desse mesmo ano. Entre os especialistas, há os que ainda consideram alguns pontos positivos que a Lei 13.445 trouxe para o tratamento do tema das migrações no Brasil, enquanto outros consideram que os avanços ora obtidos foram convertidos em nulidades em razão do decreto de regulamentação.

nacionais, mas também para os imigrantes e estrangeiros que porventura se encontrem em território brasileiro.²⁸ Todavia, ao analisarmos a realidade de fato do Brasil, notam-se consideráveis obstáculos na efetivação de diversos direitos garantidos pela Constituição para os não brasileiros. O texto constitucional foi elaborado conforme aspirações democráticas e de preservação de direitos, sendo, assim, um componente significativo para a estruturação e para a expansão dos direitos dos estrangeiros no Brasil – imigrantes, refugiados, apátridas, deslocados.

Jubilut (2007) considera que o estudo sobre o tema do refúgio na *Constituição Federal* do Brasil de 1988 deve ser feito através de uma perspectiva bifocal: de um lado, consideram-se as suas disposições internas, ou seja, os princípios e regras nela contidos referentes a esse tema; e, de outro lado, as disposições exteriores determinadas por ela, as quais, no caso em estudo, vêm expressas em tratados internacionais, ou seja: é preciso compreender como as regras internacionais se coadunam com as regras constitucionais.

Como aponta a jurista, a *Constituição Federal* de 1988 traz em seu título I, que cuida dos princípios fundamentais, um rol de princípios a serem levados em consideração pelo Brasil em sua conduta, inclusive nas ações de escopo internacional, como a prática do refúgio.

Em seu artigo 1.^{o29}, a *Constituição Federal* de 1988 enumera os seus fundamentos, como o fundamento da dignidade da pessoa humana, o qual irá orientar toda a proteção dos Direitos Humanos no Brasil. Além disso, no artigo 3.^{o30} - que se encontra dentro do título dos princípios fundamentais – indica seus objetivos fundamentais e, ao deixar claro quais os objetivos que visa atingir, obriga a todos (Estado, sociedade civil e indivíduos) a se envolverem com os mesmos.

Segundo Jubilut (2007), a *Constituição Federal* de 1988 ainda traz os princípios relativos às relações internacionais de nosso Estado, presentes no artigo 4.^{o31}. Entre esses

²⁸“Art. 5º - Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade (...)”. (BRASIL, 1988).

²⁹“Artigo 1.º - A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: I – a soberania, II – a cidadania, III – a dignidade da pessoa humana, IV – os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa, V – pluralismo político”. (BRASIL, 1988).

³⁰ “Artigo 3.º - Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: I – construir uma sociedade livre, justa e solidária, II – garantir o desenvolvimento nacional, III – erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais e IV – promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação”. (BRASIL, 1988).

³¹ “Artigo 4.º - A República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelos seguintes princípios: I – independência nacional, II – prevalência dos direitos humanos, III – autodeterminação dos povos, IV – não intervenção, V – igualdade entre os Estados, VI – defesa da paz, VII – Solução pacífica dos conflitos, VIII – repúdio ao terrorismo e ao racismo, IX – cooperação entre os povos para o progresso da humanidade, X – Concessão de asilo político. Parágrafo único – A República Federativa do Brasil buscará a integração

princípios, destacamos, para o estudo proposto, a prevalência dos Direitos Humanos, prevista no inciso II do supracitado artigo e a concessão de asilo político, estipulada no inciso X do mesmo diploma legal. Como uma parte dos estudiosos afirma que a base constitucional para o reconhecimento do *status* de refugiado é o inciso sobre asilo político e a outra parte entende que essa base constitucional constitui-se no princípio da prevalência dos Direitos Humanos, preferimos apontar os dois incisos como bases do refúgio.

No que tange aos tratados internacionais e à *Constituição Federal* de 1988, destacamos que, para o presente estudo sobre refugiados, são os tratados internacionais multilaterais que consideraremos. A questão da hierarquia entre os tratados internacionais e as leis internas foi definida, por decisões do Supremo Tribunal Federal, que equipararam os tratados em geral às leis ordinárias, e pela Emenda Constitucional 45, de dezembro de 2004, a qual determina que tratados assinados pelo Brasil que versem sobre Direitos Humanos devem ter *status* constitucional³². Apesar de tudo isso, a polêmica permanece em relação aos tratados de Direitos Humanos assinados anteriormente a 2004 e que estão em vigor no Brasil. (JUBILUT, 2007).

B. Dispositivos infraconstitucionais sobre a proteção dos refugiados.

O Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE), na qualidade de órgão nacional criado para atender as demandas referentes à proteção dos refugiados, possui extensa normatização sobre o tema. Assim, elencamos aqui as resoluções e decisões mais importantes no âmbito desse órgão.

A Resolução Normativa nº 4, do ano de 1998, versa sobre a extensão do *status* de refugiado por motivo de reunião familiar, preservando, assim, o núcleo familiar. Destaque-se que essa relação familiar é atrelada à dependência econômica. Já a Resolução Normativa nº 5 de 1999 sistematiza a autorização de viagem do refugiado ao exterior, garantindo a ele o direito de acesso à educação e à saúde enquanto estiver no exterior. A Resolução Normativa nº 8 de 2002, por sua vez, trata da notificação de indeferimento do pedido de reconhecimento da condição de refugiado, reivindicando a sua publicação. A Resolução Normativa nº 10 de 2003 aborda a condição dos refugiados que passam a ser titulares de permanência definitiva

econômica, política e social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações”. (BRASIL, 1988).

³² Divergências jurisprudenciais se levantam diante do tema da recepção dos tratados internacionais que versam sobre Direitos Humanos. Para uma reflexão mais aprofundada sobre o tema, consultar: LEMOS, T. T.. A Emenda Constitucional 45/04 e as alterações na recepção dos Tratados Internacionais de Direitos Humanos. **Revista Eletrônica De Direito Internacional**, v. 1, p. 16, 2007.

no país. Segundo essa normativa, a autorização de permanência não terá como consequência a cessação ou perda da condição de refugiado, mas tanto o *status* de refugiado como todos os direitos oriundos dessa condição deverão ser mantidos. (BRASIL, 2015).

A Resolução Normativa nº 14 de 2011 delibera a respeito do Programa de Reassentamento Brasileiro, no que tange aos direitos à saúde, educação, trabalho, moradia e assistência social. A norma predispõe que os refugiados devem ter acesso ao sistema público de educação e saúde e aos serviços sociais públicos em termos de igualdade com os nacionais e conforme a legislação vigente. Em relação à documentação, o refugiado aceito pelo Programa de Reassentamento tem direito a adquirir cédula de identidade e também carteira de trabalho, entre outros documentos pertinentes de emissão para estrangeiros. A Resolução Normativa nº 16 de 2013 estipula mecanismos e diretrizes para os pedidos de reunião familiar, no âmbito da proteção familiar. Assim, a título de reunião familiar, refugiados que tenham a sua condição reconhecida pelo Estado brasileiro, poderão ter os efeitos da condição de refugiado estendidos a cônjuge ou companheiro (a); ascendentes; descendentes e demais integrantes do grupo familiar dependentes economicamente do refugiado, contanto que se achem em território nacional.

A Resolução Normativa nº 17 de 2013 do CONARE normatiza a concessão de visto a pessoas deslocadas em razão da guerra na República Árabe da Síria. Tal normativa está inclusa no quadro da simplificação do acesso ao território brasileiro a indivíduos deslocados devido a conflitos armados, objetivando o acesso à proteção brasileira e ao pedido de refúgio.

A Resolução Normativa nº 18 de 2014, por sua vez, determina os processos cabíveis à solicitação e tramitação do pedido de refúgio, asseverando a universalidade do pedido de refúgio e a não obrigatoriedade de apresentar documentos para comprovar as exigências do artigo 1º da Lei 9474/97. A resolução ainda estabelece que qualquer unidade da Polícia Federal constitui-se como órgão competente para atender e aferir os pedidos de refúgio a partir de um Termo de Declaração padronizado. Determina que a validade do protocolo de solicitação de refúgio é de um ano, podendo ser prorrogado até a decisão definitiva do pedido a ser deliberada pelo CONARE. Também estipula a justificação de todas as decisões do CONARE. A normativa ainda admite o prazo de 60 dias de antecedência para que o refugiado solicite a autorização de viagem, o que circunscreve o direito dos refugiados de viajar. Essa Resolução, produto de Acordo de Cooperação Técnica com a Defensoria Pública da União (DPU) e a Secretaria Nacional de Justiça (SNJ), também simplifica as solicitações de refúgio no Brasil e reduz a burocracia e o tempo de espera para formalizar a solicitação e receber uma resposta. Assim, essa normativa constitui-se como um parâmetro relevante no que concerne à

simplificação do acesso à documentação, o que é crucial para o acesso dos refugiados aos direitos e serviços em nosso país. (BRASIL, 2015).

A Resolução Normativa nº19 de 2014 dispõe sobre o desenvolvimento de um Projeto de Migração Regional e Inserção Socioeconômica de Refugiados, sob a responsabilidade do CONARE e do ACNUR, como parte complementar ao já existente Programa de Reassentamento Solidário.

A Resolução Normativa nº 20 de 2015 prolonga a vigência da Resolução Normativa nº17 de 2013 e estabelece a possibilidade do auxílio de organizações internacionais como o ACNUR no processo de concessão de vistos humanitários aos sírios.

Já a Resolução Normativa do CONARE nº 21 de 2015 amplia de dois para cinco anos a validade da cédula de identidade de estrangeiro comprobatória da sua condição de refugiado e ainda explicita o procedimento a ser seguido para a sua renovação. A Resolução Normativa nº 22 de 2015 altera a redação da Resolução Normativa nº 18 e substitui o Termo de Solicitação de Refúgio pelo Formulário de Solicitação de Refúgio. Introduz ainda o Formulário de Interposição de Recurso.

A Resolução Normativa nº 23 de 2016, por sua vez, institui as exigências e os procedimentos a serem seguidos para que refugiados e solicitantes de refúgio solicitem passaportes para viagens ao exterior. A Resolução Normativa do CONARE nº 24 de 2017 concebe a adoção do Formulário de Solicitação de Reconhecimento da Condição de Refugiado, do Formulário de Identificação de Familiares para Extensão dos efeitos da Condição de Refugiado e do Formulário para Interposição de Recurso. Modifica, assim, a redação da Resolução Normativa nº 22.

Por fim, a Resolução Normativa nº 25 de 2017 prorroga, mais uma vez, a vigência da Resolução Normativa nº 17, de 20 de setembro de 2015, a qual dispõe sobre os vistos humanitários para sírios.

Ademais das normas do CONARE, há algumas resoluções do Conselho Nacional de Imigração (CNIg) que se dedicam à temática do refúgio e, portanto, carecem ser destacadas.

A Resolução Normativa nº 6 de 1997, modificada pela Resolução Normativa nº 91 de 2010, autoriza a permanência definitiva no território brasileiro de asilados ou refugiados e de suas famílias, desde que satisfaçam um dos seguintes quesitos: i) viver no Brasil há pelo menos quatro anos no *status* de refugiado ou asilado; ii) ser profissional apto e contratado por instituição localizada no país; iii) ser profissional de capacitação certificada por órgão da respectiva área; iv) estar estabelecido no país com negócio oriundo de investimento de capital

próprio. Esta diretriz também pode ser inserida no quadro das normas elaboradas com o intuito de facilitar a aquisição de documentos pelos refugiados. (BRASIL, 2015).

A Resolução Recomendada nº 08 de 2006 recomenda ao CONARE e demais órgãos vinculados ao Ministério da Justiça o envio ao CNIg das solicitações de refúgio que não puderem ser atendidas com base na Lei 9474/97, mas que, no julgamento do CONARE, possam ser consideradas por razões humanitárias.

Já a Resolução Normativa nº 97 de 2012 do CNIg aborda a concessão do visto permanente a haitianos por motivos humanitários³³, por um prazo de 5 anos. Tal norma restringiu os vistos humanitários aos haitianos em 1200 vistos ao ano, o que posteriormente se tornou inexecutável devido ao elevado número de haitianos que chegavam ao Brasil. Por causa disso, ela foi modificada pela Resolução Normativa nº 102 de 2013, que excluiu a limitação de 1200 vistos ao ano para haitianos. (BRASIL, 2015).

Nesse contexto, a Resolução Normativa nº 106 de 2013 estendeu em 12 meses a validade da Resolução Normativa nº 97. Em momentos posteriores, a Resolução Normativa nº 113 de 2014, a Resolução Normativa nº 117 de 2015 e a Resolução Normativa nº 123 de 2016 também determinaram a prorrogação da vigência da Resolução Normativa nº 97, de 12 de janeiro de 2012³⁴.

Já a Resolução Normativa do CNIg nº 126 de 2017 modifica a regulamentação a respeito da concessão de residência temporária a nacional de país fronteiriço. Ao possibilitar a concessão de residência temporária para migrantes que ingressem no Brasil por via terrestre e que sejam naturais de nações que possuem fronteiras com o Brasil, essa resolução beneficiou de forma direta a regularização migratória dos venezuelanos³⁵, que anteriormente só encontravam como opção solicitar refúgio ao governo brasileiro.

³³ No dia 12 de janeiro de 2010, A República do Haiti sofreu um terremoto de grandes proporções, o que acarretou consequências para a população do país. Por ser um dos países mais pobres do planeta e com baixo desenvolvimento humano, a resiliência do Haiti a esse acontecimento foi muito baixa. Logo, o volume de haitianos que deixaram o país em busca de melhores condições de vida aumentou consideravelmente a partir desse evento. O Brasil foi um dos principais destinos dos haitianos a partir de 2010. De acordo com dados do Sistema de Tráfego Internacional (STI) da Polícia Federal, 72.406 haitianos entraram pelas fronteiras brasileiras entre 2010 e 2015, enquanto que 12.656 saíram no mesmo período, resultando num saldo de 59.750 haitianos vivendo em território brasileiro. Inicialmente, grande parte dos haitianos iniciou o processo de solicitação de refúgio às autoridades brasileiras. Entretanto, como não atendiam aos critérios do CONARE para concessão de refúgio, grande parte das solicitações foram indeferidas. Como resposta, o CNIg elaborou a resolução normativa nº 97 de 2012, para conceder o direito de residência aos haitianos que adentrassem o Brasil por razões humanitárias. (FERNANDES; MILESI; FARIAS, 2012; OBMIGRA, 2016).

³⁴ Diversos especialistas têm criticado a atuação do Brasil, que não reconheceu os haitianos como refugiados, mas improvisou soluções administrativas e resoluções normativas para recebê-los. A crítica problematiza o improviso brasileiro em suas respostas, conquanto o Brasil ainda não logrou estabelecer uma política migratória coerente e em caráter permanente.

³⁵ Com a derrota do presidente Nicolás Maduro nas eleições de 2015, uma parcela da população venezuelana começou a emigrar em fluxos crescentes para diversos países da América Latina. Na fronteira do Brasil com a

A normativa, ainda que pese o seu aspecto de medida improvisada e emergencial, foi considerada uma vitória importante da sociedade civil e das entidades organizadas em torno da temática migratória, que pleiteavam perante o governo brasileiro uma resposta à difícil situação vivenciada pelos crescentes fluxos de venezuelanos junto à fronteira de Roraima.

Sobre esse tema, embora não caiba ao escopo do presente trabalho (e nem seja possível, uma vez que o processo ainda está em andamento) avaliar as suas possíveis consequências e resultados, um desdobramento recente importante a respeito do acolhimento aos venezuelanos que chegam ao Brasil foi o estabelecimento da “Operação Acolhida” em março de 2018. A operação trata-se de uma estratégia coordenada pelo governo brasileiro para viabilizar a integração e a interiorização dos venezuelanos que continuam a cruzar as fronteiras brasileiras. Mais de cinco mil venezuelanos já foram levados para outros estados brasileiros nessa estratégia de interiorização, do qual participam, além do governo federal, o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR), a Organização Internacional para as Migrações (OIM), o Fundo de População das Nações Unidas (UNFPA), o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF). Com o intuito de facilitar a acolhida, a garantia dos Direitos Humanos e a integração dos venezuelanos que migram em massa para o Brasil:

Estas organizações identificam locais de acolhida ao redor do país, realizam melhorias estruturais nos abrigos, prestam orientação sobre as cidades de destino, organizam a viagem e o receptivo nos novos destinos, além de conscientizar o setor privado para a absorção da mão de obra refugiada. Especial atenção é dada às mulheres, crianças e grupos mais vulneráveis. (ACNUR, 2019, p.01).

Prosseguindo em nossa análise das normas infraconstitucionais, importante destacar que são essenciais para garantir os direitos e a proteção complementar que deve ser concedida aos refugiados e aos solicitantes de refúgio.

A Portaria nº 2.650 de 2012, por exemplo, regulamenta o registro permanente de angolanos e liberianos que usufruem da condição de refugiado no Brasil. Mediante essa portaria, é suspensa a condição de refugiado dos nacionais da Angola e da Libéria,

Venezuela, o município de Pacaraima, localizado a 200 km da capital estadual de Roraima (Boa Vista) tem recebido parte desse fluxo, em meio ao surgimento de conflitos sociais. De acordo com dados do ACNUR, entre 2014 e 2017 foram feitas cerca de 22 mil solicitações de refúgio no Brasil por nacionais da Venezuela que adentraram o território brasileiro. Com o acirramento das condições sociais da Venezuela, a expectativa é que os fluxos de entrada de venezuelanos em direção ao Brasil perdurem. Assim como no caso dos haitianos, grande parte dos venezuelanos iniciou o processo normal de solicitação de refúgio às autoridades brasileiras. No entanto, foi entendido que essa população não se enquadrava nos critérios estabelecidos pelo CONARE para a concessão de refúgio, e as solicitações passaram a ser indeferidas. Especialistas fizeram críticas veementes à atuação mais uma vez improvisada do Brasil: o país não reconheceu os venezuelanos como refugiados, porém encontrou soluções administrativas e resoluções normativas para acolhê-los. A crítica se refere ao fato de que as soluções temporárias, ainda que sejam úteis no momento crítico da crise migratória que foi deflagrada, devem ser consolidadas em uma política migratória coerente e permanente. (FGV DAAP, 2018).

possibilitando o pedido dos mesmos de permanência no país. Destaque-se que a declaração da suspensão da condição de refugiado não elimina o direito de novos pedidos de refúgio, e também não abala o princípio da não devolução, uma vez que outras razões, além da guerra civil que findou nesses países, justificam o fundado temor de perseguição e a evasão dos seus nacionais em busca de proteção internacional. Logo, o direito dos angolanos e liberianos de pleitear o refúgio conserva-se. (BRASIL, 2015).

Há ainda o *Memorando de Entendimento* de 2014, firmado entre a Procuradoria Geral da República e o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados. Esse memorando tem como tema o entendimento e a relação entre agentes públicos, com o objetivo de aperfeiçoar a inclusão e a integração dos refugiados, solicitantes de refúgio e apátridas residentes no país em políticas públicas já existentes, e também a elaboração e a efetivação de políticas públicas específicas para refugiados. O memorando consiste em uma decisão notável a respeito da temática da cooperação e da harmonização entre agentes públicos, com o propósito de melhorar a proteção dos direitos dos refugiados.

C. A Lei n. 9.474/97

A proteção aos refugiados, embora garantida internacionalmente, é realizada no interior dos Estados. Portanto, os diplomas internacionais que discorrem sobre o tema possibilitaram aos próprios países a redação de normas mais específicas e adequadas às suas distintas realidades.

A Lei nº 9.474, de 1997, foi sancionada pelo então presidente Fernando Henrique Cardoso, em 22 de julho de 1997, e publicada no Diário Oficial nº 139, de 23 de julho de 1997. Essa lei compreende 8 títulos, 17 capítulos, 3 seções e 49 artigos. Estão assim dispostos os seus títulos: - o primeiro trata dos aspectos caracterizadores do refúgio, isto é, do conceito, da extensão, da exclusão e da condição jurídica do refugiado; - o segundo título discorre acerca do ingresso no território nacional e do pedido de refúgio; - o terceiro título explica o funcionamento do Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE); - o quarto título trata do processo de refúgio, do procedimento, da autorização da residência provisória, da instrução e do relatório, da decisão, da comunicação, do registro e do recurso; - o quinto título, por sua vez, elenca os efeitos do reconhecimento da condição de refugiado sobre a extradição e a expulsão; - o sexto título explana sobre a cessação e a perda da condição de refugiado; - o sétimo título traz as soluções duráveis, como é o caso da repatriação, da integração local e do reassentamento; e, finalmente, - o oitavo título contém as disposições finais. Essa lei foi

elaborada em conjunto por representantes do ACNUR e do governo brasileiro. (BARRETO, 2010; JUBILUT, 2007).

Conforme analisa Jubilut (2007, p.190), a lei 9.474/1997 é uma lei bastante estruturada em seu aspecto formal:

A Lei 9.474/1997 é extremamente bem estruturada do ponto de vista formal: ela traz em seu Título I os aspectos caracterizadores dos refugiados; o Título II trata do ingresso no território nacional e do pedido de refúgio; o Título III institui e estabelece as competências do CONARE (que, como já mencionado, vem a ser o órgão responsável pelo reconhecimento do status de refugiado); o Título IV traz as regras do Processo de Refúgio; o Título V trata das possibilidades de expulsão e extradição; o Título VI se ocupa da cessação e da perda da condição de refugiado; o Título VII relaciona as soluções duráveis; e o Título VIII cuida das disposições finais.

Um grande mérito da lei nacional foi adotar uma definição mais ampliada do que a da Convenção de 1951 para o reconhecimento do *status* de refugiado, ao considerar também a grave e generalizada violação de Direitos Humanos como fator gerador de fuga de seres humanos de seus países de origem e/ou residência. Além disso, a simples existência de um diploma jurídico exclusivo sobre o tema dos refugiados deve ser destacada, já que a análise do direito comparado nos demonstra que tal fato não é comum.

A seguir, passamos a comentar os aspectos e características mais relevantes contidos nos artigos, parágrafos e incisos da lei 9.474.

O Título I da Lei nº 9.474 discorre sobre os aspectos caracterizadores do refúgio. Seu Capítulo I estabelece três linhas de definição do refúgio: o conceito de refugiados; a extensão desse conceito e a exclusão da condição de refugiado. Em resumo, este é um capítulo estruturante da lei, que firma um marco interno do tratamento jurídico acerca do refúgio. O inciso I do artigo 1º traz o conceito clássico de refugiado, previsto na lei brasileira, que praticamente repete a Convenção de 1951. Já o inciso II discorre sobre os que não são nacionais, mas têm residência habitual no país afetado pela crise humanitária. Assim, o inciso II estende a proteção para os casos de apátridas, indivíduos que não têm nacionalidade. O inciso III propõe que também será refugiado todo indivíduo que, devido a grave e generalizada violação de Direitos Humanos, é obrigado a deixar seu país de nacionalidade para buscar refúgio em outro país. Dessa maneira, a definição de refúgio prevista na Declaração de Cartagena é assumida pela legislação nacional. (BRASIL, 1997).

De acordo com o estudo de Barreto (2010), na seção II, em seu artigo 2º, a lei brasileira trata da extensão da condição de refugiado por meio da reunião familiar. A Seção III desse Capítulo I explicita as cláusulas de exclusão, isto é, comunica quais são as pessoas que não podem se beneficiar da condição de refugiado. O inciso I afirma que não se

beneficiarão da condição de refugiados todos os indivíduos que já sejam beneficiados pela proteção internacional. O inciso II assegura que não se beneficiarão da condição de refugiados todos aqueles já residentes no território nacional e que possuam a condição de nacional brasileiro. O inciso II afirma que também não se beneficiarão da condição de refugiados os indivíduos que praticaram crime contra a paz, crimes de guerra, crimes contra a humanidade, crime hediondo, participação em ato terrorista ou tráfico de drogas. O último inciso de exclusão da condição de refugiados alega que não serão beneficiados da condição de refugiados os indivíduos que sejam considerados culpados de atos contrários aos fins e princípios das Nações Unidas.

Conforme analisa o referido autor, o artigo 4º esclarece que qualquer pessoa recebida no Brasil como refugiada é sujeita aos termos dessa lei no que diz respeito aos direitos e às obrigações. O artigo 5º acaba com qualquer impressão equivocada de que os refugiados possuam imunidades em relação às leis vigentes no país. O artigo 6º explana um direito específico que o refugiado terá no Brasil: a cédula de identidade comprobatória da sua condição jurídica. Também possui direito à carteira de trabalho e ao passaporte brasileiro. Além disso, o refugiado pode acessar a programas sociais do governo do país de acolhida; abrir conta em banco; registrar-se na previdência social, exercer função empresarial ou função assalariada; inscrever-se nos respectivos órgãos regulamentadores para o exercício de profissões regulamentadas; realizar a equivalência de seus diplomas junto ao Ministério da Educação.

No artigo 7º da referida lei, há a previsão explícita de que o estrangeiro tem o direito de manifestar sua vontade de ser reconhecido como refugiado ao chegar no Brasil. O artigo 8º desconsidera eventual ingresso irregular como situação restritiva ao direito de solicitar refúgio. Assim, o disposto na lei se aplica ao estrangeiro irregular ou clandestino. O artigo 10 prevê que a solicitação de refúgio interrompe qualquer procedimento administrativo ou até mesmo criminal, relacionados à entrada irregular do estrangeiro.

O artigo 11 estabelece um órgão nacional específico e especializado, de deliberação coletiva, com funcionamento tripartite para tratar da proteção internacional às vítimas de perseguição: o Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE). O artigo 12 discorre sobre a competência do CONARE, vinculando-a aos dispositivos da Convenção de 1951 e com o Protocolo de 1967, além das demais fontes do Direito Internacional dos Refugiados. O inciso I do artigo 12 prevê a competência do CONARE para declarar o reconhecimento da condição de refugiado. O inciso II do artigo 12 relega ao CONARE a competência para tomar decisões sobre a cessação do refúgio ou da condição de refugiado. Já o inciso III outorga ao CONARE

competência para a determinação da perda da condição de refugiado, também como ato de primeira instância. O inciso IV diz que compete ao CONARE orientar e coordenar as ações necessárias à eficácia da proteção, assistência e apoio jurídico aos refugiados. O inciso V prevê que compete ao CONARE aprovar instruções normativas esclarecedoras da aplicação da lei. O artigo 13 prevê que o CONARE possuirá um regimento interno. (BRASIL, 1997).

O capítulo II desse título da lei dispõe sobre a estrutura e o funcionamento do Comitê Nacional para os Refugiados. Discorre sobre a constituição do CONARE e afirma que sete instituições comporão o órgão. Também declara que os membros do CONARE não recebem remuneração; e que o voto decisivo para decisões será o do presidente do CONARE. O artigo 17 certifica que o estrangeiro deverá apresentar-se à autoridade competente e externar a vontade de solicitar o reconhecimento da condição de refugiado. O artigo 18 estabelece que esse ato de notificação marca a abertura do procedimento de refúgio. De acordo com o artigo 19, caso se fizer necessário, as declarações deverão ser prestadas com a ajuda de um intérprete. O artigo 20 determina que o registro de declaração do solicitante e a supervisão do preenchimento do formulário deverão ser feitos por funcionários qualificados. Esse artigo também prevê o sigilo das informações. (BRASIL, 1997).

Segundo Barreto (2010), o artigo 21 dessa lei garante o direito ao protocolo provisório para o estrangeiro que inicia o processo da solicitação de refúgio no Brasil. O artigo 22 estabelece que, durante o transcorrer do processo, são válidas as normas gerais de imigração, com ressalva para as disposições específicas dessa lei. O artigo 23 determina à autoridade competente que proceda a toda e qualquer diligência requerida pelo CONARE. O artigo 24 trata da participação da Polícia Federal no processo de refúgio, que deve encerrar-se no momento da elaboração do relatório circunstanciado sobre o pedido de refúgio. O artigo 25 fixa disposições a respeito da confidencialidade do processo de refúgio. Já o artigo 26 explicita que o reconhecimento da condição de refugiado é ato declaratório, com efeitos *extunc*, devendo estar devidamente fundamentado.

O artigo 27 traz recomendações procedimentais, enquanto o artigo 28 dispõe sobre o termo de responsabilidade a ser assinado pelo refugiado. O artigo 29 assegura a possibilidade de recurso em casos de decisão negativa do CONARE. O artigo 30 prolonga o efeito do protocolo do refúgio, que assegura aos solicitantes a permanência no território nacional e o direito ao trabalho também, durante todo o prazo do recurso. O artigo 31 estipula que a decisão do recurso, por parte do ministro de Estado da Justiça, é a última instância administrativa do processo.

O artigo 32 indica a possibilidade de deportação do estrangeiro, em casos de recursos negados. Mas é importante destacar que a lei não anula o princípio do *non-refoulement*, isto é, mesmo sendo negado o pedido de refúgio, esse estrangeiro não deve ser transferido para o país em que possa correr riscos. O artigo 33 prevê que o reconhecimento da condição de refugiado interrompe possível pedido de extradição, se baseado nos mesmos fatos. O artigo 34 refere-se à suspensão da extradição. O artigo 35 determina que qualquer pedido de refúgio deve ser, de imediato, comunicado ao órgão onde tramita o processo de extradição.(BARRETO, 2010).

O artigo 36 da referida lei estabelece outra hipótese de inexpulsabilidade: a de ser o estrangeiro refugiado no país. O artigo 37 afirma que caso o estrangeiro seja expulso do território nacional (por motivo de segurança nacional ou de ordem pública), a expulsão não poderá implicar em sua retirada para país onde possa vir a correr riscos.

O artigo 38 prevê as hipóteses de cessação da condição de refugiados, a saber: - o indivíduo volta a valer-se da proteção do país de que é nacional; - a pessoa recupera de forma voluntária a nacionalidade anteriormente perdida; - o indivíduo adquire nova nacionalidade, passando a gozar da proteção do país cuja nacionalidade adquiriu; - a pessoa volta a estabelecer-se, voluntariamente, no país que abandonou; - caso aconteça uma pacificação completa no país de origem do refugiado, com o estabelecimento do Estado democrático de Direito, e - se o estrangeiro, em casos de apatridia, possuir condições de voltar ao país no qual tinha sua residência habitual, uma vez que tenham deixado de existir as circunstâncias em consequência das quais foi reconhecido como refugiado. (BRASIL, 1997).

O artigo 39, por sua vez, dispõe sobre as hipóteses de perda da condição de refugiado, a saber: a renúncia; a descoberta de falsificações utilizadas no processo de reconhecimento da condição de refugiado, e o exercício de atividades contrárias à segurança nacional ou à ordem pública.

O artigo 40 outorga competência ao CONARE para resolver em primeira instância sobre a cessação ou a perda de condição de refugiado. O artigo 41 determina que a decisão cabe ao ministro da Justiça e deverá ser notificada ao CONARE para que o estrangeiro seja informado. O artigo 42 trata da solução durável de repatriação, dispondo que a mesma seja caracterizada pela voluntariedade. A repatriação pode acontecer quando cessadas as causas do refúgio. O artigo 43 estabelece que a integração local seja facilitada para o estrangeiro refugiado no Brasil, já que consiste em uma das melhores formas de solução de refúgio.

O artigo 44, de maneira específica, determina que o reconhecimento de certificados e diplomas, os requisitos para a obtenção das condições de residente e o ingresso em

instituições acadêmicas de todo o país devem ser facilitados aos refugiados. O artigo 45 trata da solução duradoura conhecida como reassentamento, enquanto o artigo 46 estabelece que o reassentamento de refugiados no Brasil deve ocorrer de forma planejada. Dispõe o artigo 47 que os processos de reconhecimento da condição de refugiados serão gratuitos e terão caráter urgente. O artigo 48, por fim, explicita que a consonância das leis deve permitir uma interpretação sempre mais favorável aos refugiados. (BRASIL, 1997).

Segundo Jubilut (2007), um ponto negativo que pode ser apontado na lei 9.474/97 é o fato de os direitos econômicos, sociais e culturais dos refugiados não serem explicitados em seu texto. Já que há apenas a referência aos direitos presentes na Convenção de 1951, caso ocorra reformas e mudanças nos instrumentos legais internacionais, os refugiados poderão vir a ficar sem a proteção complementar, que é tão fundamental para a reconstrução de suas vidas.

Pelo exposto, verifica-se que a lei brasileira é uma conquista do Regime Internacional de proteção aos Refugiados.

Jubilut (2007) conclui que a partir da criação desse instrumento legal, o Brasil passou a possuir um sistema lógico e atual de concessão de refúgio, não nos olvidando que ainda há espaço para melhorias e aperfeiçoamento.

D. Poderes subnacionais e a proteção dos refugiados

Há ainda as normas que abordam a temática dos refugiados no âmbito dos poderes subnacionais do Brasil. Nesse caso, as diretrizes de proteção dos refugiados encontram-se divididas entre as normas estaduais e as normas municipais.

Na esfera do estado de São Paulo, o decreto nº 42.209, de 15 de setembro de 1997 consolidou o Programa Estadual de Direitos Humanos e instaurou a comissão especial de acompanhamento da operacionalização desse programa. Nesse programa estadual, há uma subseção dedicada aos Direitos Humanos dos refugiados e migrantes estrangeiros. Já o decreto nº 52.349, de 12 de novembro de 2007, estabeleceu o Comitê Estadual para Refugiados (CER) do Estado de São Paulo. (BRASIL, 2015).

Segundo o relatório da pesquisa do Ministério da Justiça em parceria com o Instituto de Pesquisas Econômicas e Aplicadas coordenada por Liliana Jubilut no ano de 2015, São Paulo é o estado da nossa federação que mais amplamente se dedicou à questão migratória, representando as iniciativas mais profícuas referentes à temática imigratória - tanto no nível governamental, como nas atividades da sociedade civil. Além disso, todos os projetos nacionais mais expressivos relativos à temática contaram com a parceria do estado de São

Paulo em sua implementação. Uma notável iniciativa de São Paulo é a conexão entre a questão da mobilidade humana e os Direitos Humanos, além do enaltecimento das culturas estrangeiras, que são elementos indispensáveis para uma política de integração coerente, distinta da aculturação. Essas práticas são medulares para refrear a instauração de expressões xenofóbicas no seio da população das sociedades de acolhida, já que tais manifestações são reflexos da falta de convivência com a população migrante.

No estado do Rio de Janeiro, o Decreto 42.182 de 11 de dezembro de 2009, instituiu o Comitê Estadual Intersetorial de Políticas de Atenção aos Refugiados. Esse comitê tem como objetivos: criar e efetivar o Plano Estadual de Políticas de Atenção aos Refugiados; estruturar articulações e parcerias com entidades governamentais e não governamentais visando à assistência aos refugiados e participar dos recebimentos e andamentos dos casos concernentes aos refugiados no Estado do Rio de Janeiro. Também foi promulgado o Decreto nº 44.924 de 22 de agosto de 2014, que legitimou o Plano Estadual de Políticas de Atenção aos Refugiados do Rio de Janeiro, estruturando-o segundo seis eixos temáticos, a saber: o eixo da documentação, da educação, do emprego e renda, da moradia, da saúde, e da conscientização para a temática e ambientação sociocultural. (BRASIL, 2015).

Também de acordo com o relatório citado, no estado do Rio Grande do Sul, foi ratificado o decreto nº 49.729, de 22 de outubro de 2012, que criou o Comitê de Atenção a Migrantes, Refugiados, Apátridas e Vítimas de Tráfico de Pessoas do Estado do Rio Grande do Sul (COMIRAT/RS). A meta desse comitê é a de assegurar a defesa dos Direitos Humanos das pessoas vulneráveis em situação de mobilidade no Estado do Rio Grande do Sul. Historicamente, o Rio Grande do Sul é um Estado receptor de imigrantes e um dos estados brasileiros com a legislação sobre Direitos Humanos mais desenvolvida. Desse modo, a instituição do COMIRAT/RS é um importante progresso no nível estadual, já que o comitê é destinado a acolher os diversos grupos de estrangeiros (refugiados, apátridas, migrantes, dentre outros) com a sua atuação.

No âmbito do estado do Paraná, o Decreto 4.289 de 05 de abril de 2012 implementou o Comitê Estadual para os Refugiados e Migrantes no Estado do Paraná. O Comitê Estadual para os Refugiados e Migrantes no Estado do Paraná (CERM/PR) tem como propósito instruir os agentes públicos acerca dos direitos e deveres dos solicitantes de refúgio e refugiados, assim como articular ações e organizar iniciativas em prol dos refugiados e migrantes no estado. Também foi o órgão responsável pela implementação e monitoramento do Plano Estadual de Políticas Públicas para Promoção e Defesa dos Direitos dos Refugiados,

Migrantes e Apátridas do Paraná (2014-2016), criado no ano de 2014, visando facilitar o acesso por parte dessa população às políticas públicas. (BRASIL, 2015; RAYMUNDO, 2015).

Também no estado do Paraná, o Conselho Estadual dos Direitos dos Refugiados, Migrantes e Apátridas do Paraná (CERMA/PR) foi instituído pela Lei 18.465, de 24 de abril de 2015, sendo vinculado à Secretaria de Estado da Justiça, Trabalho e Direitos Humanos (SEJU). O CERMA/ PR tem caráter consultivo e deliberativo e é integrado por representantes de órgãos públicos e de entidades da sociedade civil; sua função é viabilizar e fiscalizar a implementação de políticas públicas para refugiados, migrantes e apátridas que residem nesse estado. (PARANÁ, 2015).

Em 2016, o Decreto nº 5232/2016 criou o Centro Estadual de Informação para Migrantes, Refugiados e Apátridas do Estado do Paraná (CEIM), que tem por intuito disponibilizar informações a migrantes, refugiados e apátridas sobre o acesso a serviços públicos. No ano de 2017, o governo do Paraná assinou ainda um protocolo de intenções de caráter humanitário para promoção e defesa dos direitos dos migrantes, refugiados e apátridas que vivem no Estado. (PARANÁ, 2017).

Na esfera do estado de Minas Gerais, foi instalado, em 2015, o Comitê Estadual de Atenção ao Migrante, Refugiado e Apátrida, Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas e Erradicação do Trabalho Escravo (Comitrate). O Comitrate de Minas Gerais é composto por representantes dos governos estadual e municipais e também pela sociedade civil, sendo que o objetivo principal de sua constituição foi a formulação, a execução e o monitoramento de políticas públicas referentes à imigração, refúgio e apatridia e também relacionadas ao tráfico de pessoas e trabalho escravo. (SILVEIRA; SIMÕES, 2015).

Já no estado do Mato Grosso do Sul, no final de 2016, foi criado o Comitê Estadual para Refugiados, Migrantes e Apátridas no Estado de Mato Grosso do Sul (CERMA/MS), um órgão colegiado de deliberação coletiva, vinculado a Superintendência de Direitos Humanos – SUPDH. O comitê foi estabelecido, por meio do Decreto nº. 14.558, de 12 de setembro de 2016, e algumas de suas metas são: sensibilizar o poder público e a sociedade civil para os obstáculos enfrentados pelos migrantes e refugiados; oferecer orientação aos servidores públicos sobre os direitos e os deveres dos solicitantes de refúgio, refugiados, migrantes e apátridas, e promover iniciativas de defesa dos Direitos Humanos dessas pessoas e de inserção das mesmas nas políticas públicas. (MATO GROSSO DO SUL, 2017).

Em vista disso, o relatório constata um progresso significativo nesses estados brasileiros elencados na direção de consolidar políticas e procedimentos formais e

institucionais relacionados à mobilidade humana, pautados em uma perspectiva dos Direitos Humanos.

Importante ressaltar que, no quadro nacional geral, ainda é bastante limitado o desenvolvimento de políticas e programas estaduais referentes aos Direitos Humanos dos migrantes, refugiados e apátridas. A maior parte dos Estados brasileiros não aborda o tema, o que implica muitos obstáculos, uma vez que os estados são fundamentais na salvaguarda de direitos aos estrangeiros. Faz-se necessária uma força conjunta com o objetivo de introduzir iniciativas estaduais para a abordagem do tema da mobilidade humana pelo país.

Uma alternativa viável apontada pelo relatório final da pesquisa seria a organização de uma política de fomento em âmbito federal, destinada aos estados, para que estes elaborem políticas estaduais referentes à mobilidade e à proteção integral dos Direitos Humanos. Nesse sentido, existe o exemplo prévio dos planos de enfrentamento ao tráfico de pessoas, que foram instituídos primeiramente em nível federal e atualmente estão presentes nas esferas legislativas de grande parte dos estados da federação. (BRASIL, 2015).

O exame das normas municipais brasileiras referentes ao tema da mobilidade humana não apontou dados significativos sobre uma produção legislativa do poder municipal que confirme a atenção das cidades para o tema migratório. Há uma tendência dos municípios brasileiros de compreender o tema migratório como uma responsabilidade da União, dado que a Federação é a encarregada de traçar a política migratória. Além disso, existe a vinculação em nível federal de órgãos como o CNIG, o CONARE e a própria Polícia Federal, os quais atuam como agentes migratórios no país.

Há poucas exceções nessa omissão municipal sobre a temática. Uma delas é a cidade de Porto Alegre, que por meio do Decreto nº 18.815, de 2014, fundou o Comitê Municipal de Atenção aos Imigrantes, Refugiados, Apátridas e Vítimas do Tráfico de Pessoas no município de Porto Alegre (COMIRAT-POA). O comitê tem como propósito garantir os direitos e promover o acolhimento digno dessa população, bem como estimular a produção de conhecimento na área. (PORTO ALEGRE, 2016).

Na cidade de Campinas, segunda cidade com maior número de imigrantes e refugiados de São Paulo, embora ainda em um processo de estruturação de suas ações, existe a Rede de Apoio aos Imigrantes e Refugiados (RAIR), sob a coordenação da Secretaria Municipal dos Direitos da Pessoa com Deficiência e Cidadania. (CAMPINAS, 2017).

Outra exceção foi concebida no município de São Paulo. São Paulo é a maior cidade do país e também a que possui o maior número de imigrantes. Uma iniciativa proeminente do município foi a concepção da Coordenação de Políticas para Migrantes (CPMig), engendrada

na esfera da Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania de São Paulo, conforme o Artigo 242 da Lei nº 15.764, de 27 de maio de 2013. O objetivo da CPMig consiste na articulação das políticas públicas migratórias do município de maneira transversal, intersetorial e intersecretarial³⁶.(BRASIL, 2015).

É notável a discrepância na abordagem da temática do refúgio e da proteção dos Direitos Humanos dos refugiados entre os diversos poderes subnacionais do Brasil. Enquanto poucos municípios avançam em sua legislação, com a criação de novas instituições de assistência na esfera municipal, além da elaboração de políticas públicas para os refugiados e migrantes residentes na cidade, temos locais em que a realidade é de total ausência de ações e políticas para o acolhimento desses grupos que chegam ao território brasileiro.

Portanto, o relatório resultante da pesquisa sinaliza para uma profunda crise de identidade e de legitimidade no âmbito do Poder Legislativo municipal, uma vez que existe uma diminuição considerável de sua capacidade normativa, acarretando, por todo o país, em ações legislativas na direção de se colocar nomes nas ruas e avenidas e de se homenagear pessoas. Mesmo em áreas nas quais os municípios poderiam intervir positivamente (como, por exemplo, no enfrentamento a xenofobia; na inclusão do tópico da tolerância ao estrangeiro nos currículos escolares; na familiaridade com outras culturas existentes nos municípios; na oferta de aulas de português para os estrangeiros; na capacitação de quadros de servidores públicos cientes dos direitos dos imigrantes) a atuação do poder municipal é muito restrita, relegando as iniciativas para a sociedade civil, principalmente as para organizações não governamentais e as entidades religiosas. (BRASIL, 2015).

Mesmo o auxílio ao acesso aos direitos para os imigrantes não acontece em nível municipal, o que comprova a falta de preparo para o trato cotidiano da municipalidade com os imigrantes. Embora muitos municípios se defrontem com essa realidade no seu dia a dia, a importância das temáticas alusivas aos estrangeiros (refugiados, apátridas, deslocados, imigrantes) é diminuta. Em razão de seu reduzido peso político, esses grupos são frequentemente preteridos, o que prejudica tanto a efetivação dos seus direitos, como a elaboração desses mesmos direitos. (BRASIL, 2015).

Para ter sucesso na elaboração e na efetivação dos direitos fundamentais para os imigrantes, refugiados, deslocados e apátridas, o governo federal brasileiro terá que cooperar com os entes municipais na criação e na promoção de políticas públicas aplicadas a temas

³⁶A legislação e políticas públicas estabelecidas no âmbito do município de São Paulo serão examinadas de forma aprofundada no capítulo cinco deste trabalho.

concernentes à imigração, já que uma parcela considerável da responsabilidade por esses direitos situa-se na esfera municipal.

E. Lei de Migração n.13.445/17

Para compreender o processo de aprovação da Lei de Migração em 2017, faz-se imprescindível percorrer brevemente a respeito da legislação sobre o tema vigente até então, a Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980, também conhecida como o Estatuto do Estrangeiro.

A Lei nº 6.815/80 delimitava a situação legal do estrangeiro no Brasil, estabelecendo os critérios de entrada e de permanência no território nacional. A lei ainda havia instituído o Conselho Nacional de Imigração (CNIg). Esse regulamento foi elaborado sob outro paradigma constitucional, à época em que o regime militar vigorava em nosso país. Por isso, o conceito de segurança nacional aparecia como elemento central nessa diretriz, salientando a ideia do estrangeiro como uma ameaça e preservando ao Estado brasileiro diversos privilégios e salvaguardas no tratamento dos não nacionais.

A revisão desse regulamento era debatida e pleiteada por diversos estudiosos e especialistas no tema, já que os princípios constitucionais estabelecidos em 1988 não estavam contemplados no texto da Lei nº 6.815/80. Logo, o Estatuto do Estrangeiro, embora recepcionado pelo texto constitucional, apresentava-se como um elemento heterogêneo no quadro normativo brasileiro, posto que não fora estabelecido a partir de uma orientação garantidora dos direitos fundamentais e da cidadania plena para os não brasileiros. Assim, o Estatuto do Estrangeiro se constituía como uma norma anacrônica e retrógrada para um Brasil democrático e que se identificava como um país defensor dos Direitos Humanos, na esfera internacional. (BRASIL, 2015).

Consequentemente, a racionalidade da segurança nacional permanecia como a determinante da atuação do nosso Estado diante do estrangeiro, acarretando em um comportamento hostil em relação ao imigrante, ao refugiado, ao apátrida, ao deslocado. (BRASIL, 2015).

De acordo com Oliveira (2017), a partir do período de redemocratização, a temática das migrações passou a ter um destaque maior na agenda política e social do Brasil. Nesse contexto, a exigência de uma política migratória coesa, que fosse capaz de enfrentar as novas demandas que surgiam, e de definir parâmetros congruentes para o tema nos âmbitos da regulação, integração e cooperação internacional, tornou-se cada vez mais palpável.

Tudo isso passou a exigir uma tomada de posição por parte do governo brasileiro, uma vez que a legislação em vigor, com suas contradições e incongruências, não era suficiente para resolver as questões que surgiam. Para Patarra (2012), as discussões crescentes sobre o tema, em nosso país, fomentaram e constrangeram o poder público no sentido dos avanços necessários. (OLIVEIRA, 2017; PATARRA, 2012).

Diante de diversos projetos de lei³⁷, iniciativas e discussões que surgiam sobre a temática, o governo federal passou a buscar uma ação unificada, tentando atingir algum consenso com a proposta do então senador Aloysio Nunes, o Projeto de Lei do Senado (PLS) 288/2013.

Para Oliveira (2017), o PLS n. 288/2013, ao ser proposto ao Senado, trazia como principais diretrizes: - o desenvolvimento de uma normativa sob o prisma dos Direitos Humanos; a garantia da integração dos imigrantes na sociedade brasileira; - o estabelecimento de estratégias de cooperação internacional para o combate ao tráfico de pessoas; - a adoção de políticas concernentes aos brasileiros emigrantes; - o empenho pelos direitos políticos dos imigrantes no âmbito municipal; - a revisão dos papéis do Ministério das Relações Exteriores, do Ministério da Justiça, da Polícia Federal e do Ministério do Trabalho e Emprego no trato da questão migratória; - a substituição do CNIg por uma Agência Nacional de Migração, e - e a elaboração de uma nova lei federal de migração.

Após a devida tramitação legislativa, o presidente Michel Temer sancionou em 24 de maio de 2017 a nova lei de migração, a Lei n. 13.445/2017, que entrou em vigor após 180 dias, no dia 21 de novembro de 2017. Entretanto, a sanção presidencial da nova lei foi acompanhada por diversos vetos, propostos tanto pelo Presidente da República como por outros órgãos do governo³⁸.

Alguns dos vetos ao texto original aprovado pelo Congresso foram: - o veto à anistia dos imigrantes que tivessem ingressado no país até a data de seis de julho de 2016 e que fizessem o pedido até um ano depois do início de vigência da nova lei, a despeito de sua

³⁷ O governo central emitia sinalizações díspares a respeito do tratamento a ser dado ao tema. Enquanto a Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE) defendia uma nova legislação, pautada na atração de força de trabalho qualificada, a fim de alavancar o desenvolvimento econômico do país, a Secretaria Nacional de Justiça (SNJ) advogava por uma nova lei que garantisse os direitos dos migrantes. Nesse esforço, a SNJ concebeu uma Comissão de Especialistas para elaborar um 'Anteprojeto de Lei de Migrações e Promoção dos Direitos dos Migrantes no Brasil'. Esse Anteprojeto passou pela avaliação da sociedade civil e foi posteriormente remetido à Presidência da República, para passar pelo processo de discussão legislativa. O CNIg, por sua vez, propôs um Projeto de Lei também orientado pela perspectiva dos Direitos Humanos dos não nacionais. (BRASIL, 2014; OLIVEIRA, 2017).

³⁸ Segundo a análise de Oliveira (2017), os vetos que foram mais prejudiciais para os avanços em termos de garantias e direitos presentes no texto original da lei foram propostos pela Casa Civil, pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública, pela Advocacia Geral da União e pelo Gabinete de Segurança Institucional. (OLIVEIRA, 2017, p.176 e 177).

situação migratória anterior; - o veto à revogação das expulsões determinadas anteriormente a cinco de outubro de 1988; - o veto à proibição da expulsão de imigrantes residentes no Brasil há mais de quatro anos e que viessem a cometer crimes; - o veto à livre circulação de indígenas e populações tradicionais entre fronteiras; - o veto à autorização para o imigrante exercer cargo, emprego ou função pública, ou ingressar no país em razão de aprovação em concurso público; - o veto ao fim da exigência de prova documental impossível que dificultasse o exercício dos direitos dos imigrantes, inclusive o exercício de sua profissão; - o veto à proposta de estender a possibilidade de reunião familiar para outras hipóteses de parentesco, dependência e fatores de sociabilidade, e - o veto à dispensa do serviço militar de brasileiros por opção ou naturalizados que já tenham desempenhado seus deveres militares em seu país de origem; entre outros. (BRASIL, 2017).

Diversos estudiosos das migrações, ativistas de Direitos Humanos, membros de organizações da sociedade civil e especialistas no tema criticaram os vetos que foram feitos. Para alguns, o governo desconsiderou um esforço democrático importante, pois o texto aprovado no Congresso constituía um consenso construído entre setores da sociedade civil, diversos parlamentares e partidos. Além disso, o governo estaria se contradizendo, pois o presidente Michel Temer havia apresentado a nova lei como um avanço em seu discurso³⁹ proferido na Assembleia Geral e no Conselho de Direitos Humanos da ONU. (LONGO, 2017; TEMER, 2017).

Outros especialistas avaliaram que, mesmo com os vetos não previstos, a normativa aprovada manter-se-ia como uma importante mudança de paradigma na política de migração brasileira, representando um norte para a elaboração de políticas migratórias no futuro. (MELITO, 2017).

Segundo Oliveira (2017), a despeito dos vetos, a normativa trouxe pontos essenciais para a proteção e garantia dos direitos dos migrantes. O maior avanço propiciado pela nova lei foi a abolição da perspectiva securitária e anacrônica presente no Estatuto do Estrangeiro, pois esses resquícios jurídicos de um regime autoritário permaneciam como um obstáculo em nosso ordenamento, mesmo no contexto posterior da promulgação da Constituição democrática de 1988. A substituição desse marco jurídico autoritário por uma normativa que

³⁹ O presidente Michel Temer, em seu discurso na Assembleia da ONU no dia 19 de setembro de 2017, elogiou a nova lei de migração do Brasil “Temos, hoje, uma das leis de refugiados mais modernas do mundo. Acabamos de modernizar também nossa lei de migração, pautada pelo princípio da acolhida humanitária. Temos concedido vistos humanitários a cidadãos haitianos e sírios. E temos recebido milhares de migrantes e refugiados da Venezuela”. (TEMER, 2017, p. 01).

ênfatisa os direitos das pessoas migrantes e a igualdade entre nacionais e não nacionais não pode ser considerada como um acontecimento banal.

Destacamos a seguir algumas das conquistas e avanços obtidos com a nova lei.

Já em seu artigo 3º⁴⁰ a nova lei de migração elenca os princípios e as diretrizes da política de migrações do Brasil. Esse artigo tem importância fundamental, já que encerra em si a mudança da abordagem do tema pelo nosso Estado: de um enfoque securitário para uma perspectiva alicerçada nos Direitos Humanos.

O artigo 4º⁴¹ foi redigido de forma a abarcar os direitos dos migrantes no Brasil, a partir de uma compreensão da condição de igualdade humana dos não nacionais com os nacionais brasileiros.

⁴⁰“Art. 3º A política migratória brasileira rege-se pelos seguintes princípios e diretrizes: I - universalidade, indivisibilidade e interdependência dos direitos humanos; II - repúdio e prevenção à xenofobia, ao racismo e a quaisquer formas de discriminação; III - não criminalização da migração; IV - não discriminação em razão dos critérios ou dos procedimentos pelos quais a pessoa foi admitida em território nacional; V - promoção de entrada regular e de regularização documental; VI - acolhida humanitária; VII - desenvolvimento econômico, turístico, social, cultural, esportivo, científico e tecnológico do Brasil; VIII - garantia do direito à reunião familiar; IX - igualdade de tratamento e de oportunidade ao migrante e a seus familiares; X - inclusão social, laboral e produtiva do migrante por meio de políticas públicas; XI - acesso igualitário e livre do migrante a serviços, programas e benefícios sociais, bens públicos, educação, assistência jurídica integral pública, trabalho, moradia, serviço bancário e seguridade social; XII - promoção e difusão de direitos, liberdades, garantias e obrigações do migrante; XIII - diálogo social na formulação, na execução e na avaliação de políticas migratórias e promoção da participação cidadã do migrante; XIV - fortalecimento da integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, mediante constituição de espaços de cidadania e de livre circulação de pessoas; XV - cooperação internacional com Estados de origem, de trânsito e de destino de movimentos migratórios, a fim de garantir efetiva proteção aos direitos humanos do migrante; XVI - integração e desenvolvimento das regiões de fronteira e articulação de políticas públicas regionais capazes de garantir efetividade aos direitos do residente fronteiriço; XVII - proteção integral e atenção ao superior interesse da criança e do adolescente migrante; XVIII - observância ao disposto em tratado; XIX - proteção ao brasileiro no exterior; XX - migração e desenvolvimento humano no local de origem, como direitos inalienáveis de todas as pessoas; XXI - promoção do reconhecimento acadêmico e do exercício profissional no Brasil, nos termos da lei; e XXII - repúdio a práticas de expulsão ou de deportação coletivas”. (BRASIL, 2017).

⁴¹“Art. 4º Ao migrante é garantida no território nacional, em condição de igualdade com os nacionais, a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, bem como são assegurados: I - direitos e liberdades civis, sociais, culturais e econômicos; II - direito à liberdade de circulação em território nacional; III - direito à reunião familiar do migrante com seu cônjuge ou companheiro e seus filhos, familiares e dependentes; IV - medidas de proteção a vítimas e testemunhas de crimes e de violações de direitos; V - direito de transferir recursos decorrentes de sua renda e economias pessoais a outro país, observada a legislação aplicável; VI - direito de reunião para fins pacíficos; VII - direito de associação, inclusive sindical, para fins lícitos; VIII - acesso a serviços públicos de saúde e de assistência social e à previdência social, nos termos da lei, sem discriminação em razão da nacionalidade e da condição migratória; IX - amplo acesso à justiça e à assistência jurídica integral gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos; X - direito à educação pública, vedada a discriminação em razão da nacionalidade e da condição migratória; XI - garantia de cumprimento de obrigações legais e contratuais trabalhistas e de aplicação das normas de proteção ao trabalhador, sem discriminação em razão da nacionalidade e da condição migratória; XII - isenção das taxas de que trata esta Lei, mediante declaração de hipossuficiência econômica, na forma de regulamento; XIII - direito de acesso à informação e garantia de confidencialidade quanto aos dados pessoais do migrante, nos termos da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011; XIV - direito a abertura de conta bancária; XV - direito de sair, de permanecer e de reingressar em território nacional, mesmo enquanto pendente pedido de autorização de residência, de prorrogação de estada ou de transformação de visto em autorização de residência; e XVI - direito do imigrante de ser informado sobre as garantias que lhe são asseguradas para fins de regularização migratória. § 1º Os direitos e as garantias previstos nesta Lei serão exercidos em observância ao disposto na Constituição

Embora o Brasil já apresentasse, desde 1997, uma normativa sobre refúgio, elaborada a partir de um prisma pautado nos Direitos Humanos, a saber, a Lei 9.474/97; a institucionalização das práticas de acolhida humanitária, propiciada pela Lei de Migração de 2017, foi uma contribuição relevante. O Brasil já havia adotado políticas de acolhimento humanitário por intermédio de resoluções normativas do CONARE e do CNIg, elaboradas em contextos específicos, como nos casos dos haitianos, sírios e venezuelanos; entretanto, a incorporação da acolhida humanitária⁴² como parte da política migratória brasileira foi um avanço considerável viabilizado pela aprovação da nova lei.

Outras mudanças fundamentais respaldadas pelo texto da nova lei foram: - a substituição do documento conhecido como Registro Nacional de Estrangeiro pelo Registro Nacional Migratório (artigo 117); - a previsão de elaboração de uma Política Nacional de Migrações, Refúgio e Apatridia (artigo 120); - a sistematização de dados sobre migrantes em bancos de dados, com vistas ao aperfeiçoamento das políticas públicas para esses grupos (artigo 120, parágrafo 3.º); - a recomendação expressa de observância e de aplicação da Lei 9.474/97 quando os migrantes forem refugiados ou solicitantes de refúgio (artigo 121), e - a revogação da Lei nº 818, de 18 de setembro de 1949 e da Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980 (artigo 124).

Federal, independentemente da situação migratória, observado o disposto no § 4º deste artigo, e não excluem outros decorrentes de tratado de que o Brasil seja parte. § 2º (VETADO). § 3º (VETADO). § 4º (VETADO)”. (BRASIL, 2017).

⁴²“Art. 14. **O visto temporário poderá ser concedido ao imigrante que venha ao Brasil com o intuito de estabelecer residência por tempo determinado e que se enquadre em pelo menos uma das seguintes hipóteses:** I - o visto temporário tenha como finalidade: a) pesquisa, ensino ou extensão acadêmica; b) tratamento de saúde; **c) acolhida humanitária;** d) estudo; e) trabalho; f) férias-trabalho; g) prática de atividade religiosa ou serviço voluntário; h) realização de investimento ou de atividade com relevância econômica, social, científica, tecnológica ou cultural; i) reunião familiar; j) atividades artísticas ou desportivas com contrato por prazo determinado; II - o imigrante seja beneficiário de tratado em matéria de vistos; III - outras hipóteses definidas em regulamento.[...] § 3º **O visto temporário para acolhida humanitária poderá ser concedido** ao apátrida ou ao nacional de qualquer país em situação de grave ou iminente instabilidade institucional, de conflito armado, de calamidade de grande proporção, de desastre ambiental ou de grave violação de direitos humanos ou de direito internacional humanitário, ou em outras hipóteses, na forma de regulamento.[...] Art. 30. **A residência poderá ser autorizada, mediante registro, ao imigrante, ao residente fronteiriço ou ao visitante que se enquadre em uma das seguintes hipóteses:** I - a residência tenha como finalidade: a) pesquisa, ensino ou extensão acadêmica; b) tratamento de saúde; **c) acolhida humanitária;** d) estudo; e) trabalho; f) férias-trabalho; g) prática de atividade religiosa ou serviço voluntário; h) realização de investimento ou de atividade com relevância econômica, social, científica, tecnológica ou cultural; i) reunião familiar; II - a pessoa: a) seja beneficiária de tratado em matéria de residência e livre circulação; b) seja detentora de oferta de trabalho; c) já tenha possuído a nacionalidade brasileira e não deseje ou não reúna os requisitos para readquiri-la; d) (VETADO); e) seja beneficiária de refúgio, de asilo ou de proteção ao apátrida; f) seja menor nacional de outro país ou apátrida, desacompanhado ou abandonado, que se encontre nas fronteiras brasileiras ou em território nacional; g) tenha sido vítima de tráfico de pessoas, de trabalho escravo ou de violação de direito agravada por sua condição migratória; h) esteja em liberdade provisória ou em cumprimento de pena no Brasil; III - outras hipóteses definidas em regulamento[...].” (BRASIL, 2017, grifos nossos).

Um grande e polêmico desafio para o processo de implementação dos avanços trazidos pela Lei de Migração foi a publicação, em 20 de novembro de 2017, do decreto nº 9.199, elaborado para regulamentar a nova lei.

No momento em que este texto estava sendo redigido, a possibilidade de uma disputa judicial em torno de alguns pontos do referido decreto não havia sido descartada. Apesar de as implicações resultantes do decreto não terem sido ainda completamente averiguadas, organizações internacionais, especialistas no tema, acadêmicos, ativistas, parlamentares e a Defensoria Pública da União emitiram críticas veementes contra o decreto. Nesse sentido, a Defensoria Pública da União (DPU), ainda em 2017, emitiu um documento solicitando a modificação de 47 pontos do decreto, o qual reúne mais de 300 artigos.

Segundo entrevista concedida pela pesquisadora Deisy Ventura, professora de Direito Internacional e de Relações Internacionais na USP, a lei aprovada em maio de 2017, a despeito dos vetos presidenciais, representava progressos para a temática migratória no Brasil, já que reconhecia direitos dos migrantes que anteriormente não eram reconhecidos, não obstaculizava a regularização migratória e reduzia a discricionariedade estatal em relação à permanência dos imigrantes no país. (BASILIO, 2017).

Entretanto, para a pesquisadora, o conteúdo do decreto publicado como regulamentação da nova lei regulamentou o que não estava previsto, forjou novos dispositivos destrutivos dos direitos recém garantidos pela Lei n. 13.445/17, podendo ser considerado um erro sob os pontos de vista técnico, jurídico e político.

O decreto apresenta outro defeito grave, a saber, desconsiderou-se o processo democrático de consultas, debates e participação popular por meio do qual a Lei 13.445/17 fora concebida, e o decreto foi elaborado sem levar em consideração as consultas públicas e contribuições da sociedade civil.

Ainda segundo Ventura, o decreto pode ser classificado como um grande retrocesso. Alguns dos pontos mais problemáticos presentes na regulamentação da nova lei são elencados pela pesquisadora: - a possibilidade de imigrantes entrarem no Brasil com o objetivo de procurar emprego foi extinta pelo decreto; - a regulamentação dispõe (sem qualquer base na lei sancionada em maio) que diversos vistos passam a necessitar do deferimento prévio do Ministério do Trabalho; - a afirmação da possibilidade de prisão de deportados no regulamento, enquanto a lei sancionada previa a impossibilidade de prisão por razões migratórias, e, ainda, - a inserção de normas sanitárias que discriminam os migrantes. (BASILIO, 2017).

Ademais, um ponto básico da Lei 13.445/17 que carecia de regulamentação era que vistos e autorizações de residência poderiam ser negados em casos de atos contrários aos princípios e objetivos da Constituição de 1988. Como o decreto deixou de explicitar o que seriam essas violações dos princípios e objetivos da *Constituição Federal*, ficou instituído um elemento de discricionariedade estatal na não concessão de vistos e autorizações.

O decreto ainda se omitiu em regular a questão da acolhida humanitária prevista na lei, estabelecendo que essa regulação será feita posteriormente, o que pode ser considerado um prejuízo para a definição da política migratória brasileira.

Em outras palavras, o Brasil, com a aprovação da Lei 13.445/17, esteve perto de tornar-se uma referência no tema das migrações com uma legislação ancorada nos Direitos Humanos, que permitiria a implementação de políticas migratórias coerentes com a realidade mundial e brasileira. O decreto, no entanto, constitui um obstáculo nesse processo de progresso normativo no país. (BASILIO, 2017).

Apesar de todas as críticas, de acordo com entrevista concedida por Marcello Torelly (2017), coordenador de projetos da Organização Internacional para Migrações (OIM) no Brasil, a lei trouxe alguns pontos positivos para a questão migratória no país, como, por exemplo, a questão da desburocratização dos caminhos a serem enfrentados para a entrada regular no país, o que deixaria os imigrantes menos suscetíveis a ação de grupos criminosos nas fronteiras. Para Torelly (2017), esse ponto já deve ser considerado um progresso relevante, se considerarmos que o Estatuto do Estrangeiro dificultava a regularização do imigrante que estivesse ilegal no Brasil. (BÖHM, 2017).

Com esse panorama em tela, pode-se apreender que os desdobramentos decorrentes da aprovação da nova Lei de Migração em maio de 2017, e de seu decreto de regulamentação em novembro do mesmo ano, ainda não podem ser completamente percebidos e analisados. Houve um progresso inegável com a abolição do Estatuto do Estrangeiro; no entanto, a implementação da nova Lei de Migração ainda tem alguns percalços jurídicos, políticos e sociais a serem enfrentados em direção a uma realidade de efetivação da garantia e do respeito aos Direitos Humanos dos imigrantes em nosso país.

Embora a Lei n. 13.445/17 e o Decreto n. 9.199/17 não retratem, especificamente, a questão dos refugiados, consideramos relevante analisar o seu processo de elaboração, bem como os avanços obtidos e os possíveis desafios propiciados pela sua aprovação, em razão de essa lei representar uma mudança do paradigma jurídico brasileiro a respeito das migrações, o

que tem reflexos em nosso estudo, devido à intersecção temática existente⁴³. Em outras palavras, trata-se de uma mudança em nossa legislação a respeito da política migratória a ser adotada pelo Brasil, que acarretará consequências (ainda que não sejam consequências diretas) para a abordagem do tema dos refugiados em nosso país.

⁴³Já na Seção I da Lei 13.445, em suas Disposições Gerais, o artigo 2º discorre sobre essa ‘intersecção temática’ a que nos referimos. Essa referência à intersecção temática existente entre refugiados e imigrantes aparece também em outros artigos da referida lei. “Artigo 2º - **Esta Lei não prejudica a aplicação de normas internas e internacionais específicas sobre refugiados**, asilados, agentes e pessoal diplomático ou consular, funcionários de organização internacional e seus familiares”. (BRASIL, 2017, grifos nossos).

5. AS POLÍTICAS PÚBLICAS BRASILEIRAS PARA REFUGIADOS SOB A PERSPECTIVA HABERMASIANA COM ENFOQUE NAS POLÍTICAS MUNICIPAIS DE SÃO PAULO.

5.1. AS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA REFUGIADOS DO BRASIL

O Direito Internacional dos Direitos Humanos e o Regime Internacional para a Proteção dos Refugiados lograram constituir, notadamente ao longo do último século, um conjunto de normas, diretrizes e princípios que postulam a dignidade e a proteção do ser humano, inclusive dos seres humanos refugiados e imigrantes. Consequentemente, os Estados estão obrigados a garantir os Direitos Humanos não apenas dos seus nacionais, mas sua responsabilidade estende-se a todos os seres humanos que se encontrem em seu território, a despeito de sua nacionalidade ou de seu *status* migratório. O princípio da não discriminação vincula os Estados a garantir inclusive os direitos dos imigrantes em situação irregular. (BRASIL, 2015).

Portanto, os Direitos Humanos não são uma escolha ou uma concessão que os governos fazem, e sim uma obrigação legal que assumiram ao integrar as organizações internacionais e ao ratificar os diversos tratados internacionais sobre o tema. A garantia dos direitos econômicos, sociais, culturais e do acesso aos serviços públicos essenciais (tais como moradia, educação, saúde, trabalho) torna-se, assim, uma dimensão fundamental das políticas migratórias e da construção das políticas públicas destinadas aos refugiados. (BRASIL, 2015).

Na esfera prática, o aumento vertiginoso dos fluxos de refugiados e deslocados no mundo contemporâneo, colocou em evidência as dificuldades e as inúmeras limitações dos países em assegurar a proteção aos Direitos Humanos dos refugiados e imigrantes forçados. (JUBILUT; MADUREIRA, 2014; SALLES; GONÇALVES, 2016).

Conforme Salles e Gonçalves (2016), a construção do Regime Internacional para Refugiados, a existência das normas internacionais de Direitos Humanos e mesmo o trabalho das organizações internacionais, no sentido de proteger os refugiados, serão esforços inócuos se não forem implementadas legislações nacionais e políticas públicas nos âmbitos domésticos dos Estados, isto é, as diretrizes internacionais são efetivas somente se respaldadas por políticas públicas nacionais.

Disso decorre que o movimento de acolhida dos refugiados não pode ser analisado apenas quantitativamente, mas é necessário considerar a qualidade da recepção dessa população. Os países e sociedades de acolhida devem propiciar o acesso aos seus serviços

públicos, condição basilar para a realização dos Direitos Humanos dos refugiados. (BRASIL, 2015).

Segundo relatório sobre a temática das migrações publicado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), em 2009, a população imigrante encontra dificuldades para acessar os serviços públicos essenciais dos países de acolhida. No caso dos países em desenvolvimento, a realidade dos recursos limitados e de uma infraestrutura por vezes precária torna-se um impedimento ainda maior na garantia dos Direitos Humanos dessa população. O relatório ainda apontou que a pobreza e a discriminação são elementos que prejudicam o acesso dos imigrantes e refugiados aos serviços de base. (BRASIL, 2015; PNUD, 2009).

Nessa mesma direção, o relatório sobre o estado da migração no mundo, divulgado pela Organização Internacional para as Migrações (OIM) no ano de 2013, verificou a vulnerabilidade dos imigrantes em relação aos serviços públicos básicos, e, como consequência, à garantia de seus Direitos Humanos. Ainda segundo o relatório (OIM, 2013), a população refugiada e imigrante possui menos chances do que os nacionais de ter suas necessidades básicas atendidas e mais chances de se encontrar nos grupos de baixa renda. (BRASIL, 2015; OIM, 2013).

Para o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos (ACNUDH), existe uma vulnerabilidade muito acentuada em relação à violação dos direitos econômicos, sociais e culturais dessa população que migra, que deixa os seus países e tenta se inserir em um novo contexto social. Muitas vezes, os refugiados e imigrantes não buscam os serviços públicos, com medo de serem identificados e deportados, em razão de sua situação irregular. (ACNUDH, 2010; BRASIL, 2015).

Conforme a análise de Hathaway (2005), embora os Estados assumam o compromisso na esfera internacional, de não se apoiarem nas justificativas de sua soberania nacional ou mesmo das complexidades resultantes da diversidade cultural, a fim de absolver as falhas em relação aos Direitos Humanos dos refugiados em seu território, há um paradoxo entre o reconhecimento internacional desses direitos e a dificuldade de torná-los efetivos no âmbito nacional. Mahlke (2014) destaca que, na prática, as políticas para refugiados elaboradas pelos entes estatais estão subordinadas aos imperativos da Razão de Estado, tais como as transformações e incertezas econômicas, as tensões sociais e identitárias, as conveniências das suas elites e os embates geopolíticos.

Assim, não obstante os inúmeros avanços legais e a significativa inclusão dos Direitos Humanos dos Refugiados como tema da agenda internacional, traduzir essas normas

internacionais para a realidade doméstica ainda enfrenta diversos embaraços. Esses obstáculos vão desde o reconhecimento do *status* de refugiado até a integração local desses refugiados na sociedade de acolhida, a qual engloba necessariamente a garantia dos seus Direitos Humanos e o acesso aos serviços públicos essenciais. (JUBILUT, 2007; MAHLKE, 2014; SALLES; GONÇALVES, 2016).

Mahlke (2014) reitera que, se as dificuldades na efetivação dos direitos dos refugiados ainda imperam no campo prático, faz-se então necessário conceber um paradigma que possibilite uma reforma na sociedade e no tratamento conferido a essa população.

De acordo com Salles e Gonçalves (2016), conquanto o Brasil não figure entre os maiores receptores de refugiados no mundo, o país ratificou os acordos internacionais a respeito do tema e aprovou uma legislação sobre refugiados considerada progressista (Lei nº 9.474/97). Todavia, a crise migratória desencadeada em escala mundial nas últimas décadas repercutiu na política brasileira para refugiados. Com a chegada de novos fluxos de populações deslocadas ao Brasil e o decorrente aumento das solicitações de reconhecimento de refugiado, os gargalos legais, burocráticos, operacionais e institucionais da política brasileira para refugiados vieram à tona e tornaram-se objeto de debates e críticas.

Dados disponibilizados pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública no ano de 2017 apontam para um crescimento de quase 3.000% no número de pedidos de refúgio entre 2010 e 2015 no país; enquanto o reconhecimento de refugiados teve um aumento de 127% no mesmo período. Assim, o número saltou de 3.904 refugiados em 2010 para 9.552 refugiados reconhecidos no país até o final de 2016. (BRASIL, 2017).

No início de 2018, novo relatório do Ministério da Justiça constatou que, nos últimos sete anos, o Brasil recebeu 126.102 solicitações de reconhecimento da condição de refugiado. Dessas solicitações recebidas, um total de 86.007 solicitações de reconhecimento ainda não foram analisadas. (BRASIL, 2018).

Depreende-se desses dados que, embora a concessão de refúgio tenha aumentado nesse período, essas concessões não tem acompanhado proporcionalmente o número crescente de solicitações. Em outras palavras, o governo brasileiro tem acumulado, ao longo dos últimos anos, milhares de solicitações de reconhecimento da condição de refugiado pendentes, ou, conforme os dados oficiais, “solicitações de reconhecimento em trâmite” (BRASIL, 2018, p.07), sem conseguir analisá-las conforme a demanda.

Outros dados desse mesmo relatório indicam que dos 10.145 refugiados reconhecidos pelo Estado brasileiro⁴⁴, atualmente 5.134 residem no território nacional.

Ou seja, somente cerca de metade do contingente de refugiados reconhecidos pelo Brasil permanece em solo brasileiro. Esses dados levam a uma reflexão sobre o que teria acontecido com os outros cinco mil refugiados reconhecidos pelo Brasil, já que não permaneceram no país. Seria essa uma evidência da ausência de políticas públicas para a integração dos refugiados no Brasil? Qual seriam os motivos que fizeram com que aproximadamente cinco mil refugiados, que pleitearam o direito de viver no Brasil, o deixassem?

Pesquisas publicadas nos últimos anos, relatórios de estudos recentes e dados oficiais disponibilizados pelo governo brasileiro apontam para a dificuldade de integração dos refugiados na sociedade brasileira, já que, embora a legislação do Brasil seja apontada como vanguardista, as políticas públicas implementadas não estariam cumprindo o seu papel de propiciar a inserção social, econômica e cultural desses indivíduos. (BRASIL, 2015; BRASIL, 2017; BRASIL, 2018; HAYDU, 2009; JUBILUT, 2007; OIM, 2017; PAIVA, 2011).

Um desses estudos é a pesquisa *“Migrantes, apátridas e refugiados: subsídios para o aperfeiçoamento de acesso a serviços, direitos e políticas públicas no Brasil”*⁴⁵. A pesquisa faz parte do Projeto “Pensando o Direito”⁴⁶, e foi elaborada pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, a partir de Chamada Pública da Secretaria de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça.

O objeto da pesquisa é a sistematização de informações, obtidas em âmbito nacional, a respeito dos entraves para o acesso aos serviços públicos e direitos⁴⁷ no Brasil por parte dos

⁴⁴ O relatório do Ministério da Justiça divulgado em 2018 apontou um total de 10.145 refugiados reconhecidos pelo Brasil até o final do ano de 2017. Esses são os dados mais atualizados sobre refúgio disponibilizados pelo governo brasileiro até o momento. (BRASIL, 2018).

⁴⁵ BRASIL. Ministério da Justiça. **Migrantes, apátridas e refugiados: subsídios para o aperfeiçoamento de acesso a serviços, direitos e políticas públicas no Brasil**. Brasília: IPEA, 2015. (Série Pensando o Direito, 57). Disponível em: http://pensando.mj.gov.br/wp-content/uploads/2015/12/PoD_57_Liliana_web3.pdf. Acesso em: 17 fev. 2016.

⁴⁶ O objetivo do Projeto Pensando o Direito é a produção de conteúdo que colabore na construção e aprimoramento das políticas públicas a partir da participação social. De acordo com texto que apresenta a publicação: “Essa forma de conduzir o debate sobre os projetos de lei, leis e políticas públicas contribui para seu fortalecimento e democratização, permitindo a produção plural e qualificada de argumentos utilizados nos espaços públicos de discussão e decisão, como o Congresso, o governo e a própria opinião pública”. (BRASIL, 2015, p.09).

⁴⁷ Os direitos analisados foram os direitos considerados parâmetros pelo Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), a saber: saúde, educação e renda; acrescidos do direito à moradia e à documentação. De acordo com a publicação, esses direitos seriam os de acesso fundamental para uma vida digna, além de serem tanto direitos em si como instrumentais para o acesso a outros direitos. (BRASIL, 2015).

migrantes⁴⁸ estrangeiros como forma de subsidiar, institucional, estrutural e normativamente, a melhoria das políticas públicas dirigidas a essa população. (BRASIL, 2015, p.19).

Segundo consta na apresentação da pesquisa:

[...] a fim de aprimorar as respostas do Estado em termos de políticas, legislação e governança institucional, bem como de estratégias de cooperação internacional frente à migração. Isso requer verificar como são tratadas e protegidas essas pessoas que precisam ter proteção integral que abranja, de maneira destacada, a sua integração no país de acolhida. **Esta proteção do imigrante e sua integração passam, necessariamente, pelo acesso a direitos e, especificamente, aos serviços públicos essenciais.** Neste sentido, **é necessário identificar que tipos de obstáculos podem impedir ou limitar o acesso dos imigrantes a tais serviços e direitos e, em consequência, limitar sua proteção e integração,** visando, sobretudo, **subsidiar com dados da realidade as políticas públicas** e o marco normativo em matéria de migrações e direitos humanos no Brasil. (BRASIL, 2015, p.22, grifos nossos.).

A pesquisa realizada concluiu que o Brasil não aplica uma parcela considerável das diretrizes internacionais a respeito dos Direitos Humanos dos refugiados e migrantes. Em decorrência disso, os especialistas responsáveis pela pesquisa manifestaram, no documento, a recomendação de que o Brasil adeque a sua política migratória às exigências internacionais, com a inclusão da dimensão dos Direitos Humanos na sua política migratória e com a inserção de um enfoque migratório nas políticas públicas e programas sociais existentes.

Outras pesquisas utilizadas como base para a nossa análise sobre as políticas públicas para refugiados no Brasil foram os dois relatórios produzidos a partir do projeto “*Política de Migração e Refúgio do Brasil Consolidada*”⁴⁹, da Carta Acordo⁵⁰ firmada entre a Organização Internacional para as Migrações (OIM) e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). Em conjunto, esses dois relatórios⁵¹ apresentam as conclusões do

⁴⁸ A pesquisa utiliza o termo genérico “migrantes” para referir-se aos grupos de deslocados ambientais, imigrantes econômicos, imigrantes provenientes de fluxos migratórios mistos, imigrantes por questões humanitárias, refugiados e solicitantes de refúgio. O foco da pesquisa e da coleta de dados foram os migrantes estrangeiros no Brasil (imigrantes). (BRASIL, 2015).

⁴⁹ ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA AS MIGRAÇÕES (OIM). **Política de Migração e Refúgio do Brasil Consolidada**. 1.^a edição. 2 volumes. Brasília: 2017. Disponível em: www.justica.gov.br/seus.../migracoes/visoes_do_contexto_migratorio_no_Brasil.pdf. Acesso em: 19 jan. 2018.

⁵⁰ A Carta Acordo está inserida nas atividades do Projeto BRA/15/007 “Fortalecimento da Capacidade Institucional e da Participação Social na Política de Justiça”, mantido pela Secretaria Nacional de Justiça do Ministério da Justiça, pela Agência Brasileira de Cooperação do Ministério das Relações Exteriores e pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. (OIM, 2017).

⁵¹ Os dados coletados e conclusões da pesquisa foram divididos em dois relatórios que se completam, a saber: o primeiro relatório “Visões do Contexto Migratório no Brasil” (que delinea principalmente um mapeamento social de expectativas sobre a nova lei de migração) e o segundo relatório “Política de Refúgio do Brasil Consolidada” (que propõe uma abordagem complementar entre as normativas e diplomas legais de governança do refúgio e das migrações). Destaque-se que a interconexão temática e prática entre migração e refúgio foi contemplada pelo projeto, ao dividir os resultados e conclusões em dois volumes, que buscam um diálogo entre os temas. (OIM, 2017, p. 22-23; 31).

projeto para “o fortalecimento de capacidades, a melhoria da eficiência e a ampliação da participação social na política de migração e refúgio do Brasil”. (OIM, 2017, p.31).

Conforme explica a apresentação da pesquisa em suas páginas iniciais:

A iniciativa teve como objetivo primeiro fortalecer as capacidades do governo brasileiro e apoiar a consolidação de uma política nacional de migração, refúgio e apatridia, partindo de uma ampla consulta social de diagnóstico e da intenção do Estado brasileiro de obter o melhor alinhamento entre seu direito doméstico e as diretivas internacionais vinculantes e facultativas que regem a governança migratória e de refúgio globalmente. (OIM, 2017, p.25).

A pesquisa desenvolvida pela Organização Internacional para as Migrações destacou em suas conclusões a importância de empenhar-se não somente por uma legislação baseada nos Direitos Humanos, como também de se buscar a concretização de políticas públicas que efetivem esses direitos: “O desafio atual, portanto, se coloca não tanto em termos legais, mas sim operacionais”. (OIM, 2017, p.69-70).

A partir da leitura e análise dos relatórios dessas duas pesquisas, identificamos as principais dificuldades a serem superadas pelas políticas públicas para refugiados no Brasil, bem como possíveis alternativas para vencer esses desafios. A seguir, vamos apresentar e abordar cada um desses obstáculos e dos caminhos possíveis para que as políticas públicas possam ser concretizadas, em uma perspectiva de garantia dos Direitos Humanos dos refugiados.

De acordo com a discussão feita por Salles e Gonçalves (2016), uma primeira dificuldade a ser apontada é que a legislação brasileira sobre refúgio, embora tida como avançada, é bastante vaga em relação aos pormenores da integração do refugiado à sociedade. Não são explicitadas as condições de vida e direitos básicos que devem ser assegurados aos refugiados que passam a viver em território brasileiro.

Essa falta de detalhamento na lei traz consequências para a efetivação das políticas públicas.

Embora o respeito aos Direitos Humanos dos refugiados de forma geral esteja consagrado nos diplomas jurídicos nacionais, verificou-se a ausência de dispositivos específicos que tratem das condições e termos para o acesso dos refugiados aos serviços públicos, que enumerem as políticas públicas propriamente destinadas à população refugiada e que expressem os direitos essenciais que o Estado é obrigado a garantir, tais como a saúde pública e gratuita, a educação, o acesso à justiça, a moradia e a não discriminação. (BRASIL, 2015).

Assim, uma adequação do marco jurídico brasileiro seria importante, com leis e dispositivos que deixem explícitos quais os direitos que o Brasil se compromete a garantir

para essa população, e que indiquem o caminho e as condições para que os refugiados possam acessar os serviços e políticas públicas. (BRASIL, 2015).

Nesse mesmo sentido, a pesquisa realizada pelo Ministério da Justiça, em parceria com o Instituto de Pesquisas Econômicas e Aplicadas, em 2015, aponta a importância de transformar e consubstanciar em lei as medidas administrativas que foram adotadas pelo Brasil, para criar mecanismos especiais de regularização e acolhida para alguns grupos de imigrantes, pois tal feito significaria um avanço considerável.

Importante destacar que essas novas medidas normativas devem, necessariamente, ser acompanhadas de uma ampla revisão das políticas públicas existentes no Brasil, endossando uma perspectiva de atenção aos refugiados e aos imigrantes. A simples mudança no marco jurídico não é suficiente para alterar a realidade dos imigrantes e refugiados. (OIM, 2017).

Uma segunda dificuldade identificada é a omissão dos imigrantes e refugiados como grupo vulnerável.

A pesquisa destaca que, enquanto o Programa Nacional de Direitos Humanos 3 (PNDH-3), elenca os imigrantes como possíveis grupos vulneráveis, os sites eletrônicos dos ministérios do governo brasileiro, responsáveis por políticas públicas para as famílias e indivíduos em situação de vulnerabilidade, não relacionam os refugiados e migrantes (estrangeiros em geral) como vulneráveis. (BRASIL, 2015).

O Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), por exemplo, apresenta um Portal com informações a respeito das ações e dos públicos-alvo dos programas do MDS. Nesse Indicador de dados sobre Vulnerabilidade (IDV) não consta o recorte para estrangeiros, a exemplo do recorte existente para gênero, raça e idade. De acordo com o Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), a migração em si não é considerada como causadora de vulnerabilidade, sendo necessária a ocorrência de alguma violação para que os refugiados e migrantes sejam considerados como grupo vulnerável.

Entretanto, os tratados e convenções internacionais debatidos e ratificados em organizações multilaterais pela comunidade internacional consideram os migrantes como grupo distinto, que possui demandas específicas. Os imigrantes em geral, solicitantes de asilo, refugiados e apátridas são classificados como grupos vulneráveis e marginalizados, que demandam um tratamento especial por parte dos Estados para a proteção, respeito e realização de seus direitos econômicos, sociais e culturais. (BRASIL, 2015).

Conforme relatório elaborado pela Organização Internacional para as Migrações (OIM), diferentemente da postura adotada pelo governo do Brasil, é

imprescindível diferenciar o público vulnerável migrante do público vulnerável em geral. (OIM, 2017).

O relatório discute a necessidade de uma abordagem transversal das características de vulnerabilidade, tais como: pessoas em situação de refúgio, idade, gênero, diversidade sexual, pessoas portadoras de deficiências, indígenas e imigrantes fronteiriços.

Há questões transversais de Direitos Humanos, nas quais ações e programas próprios precisam ser concebidos. Existem os vulneráveis dentre os vulneráveis, ou seja, grupos ou indivíduos que apresentam diversas características de vulnerabilidade, e, portanto, possuem necessidades singulares. (OIM, 2017).

O relatório reitera que a questão migratória, quando conjugada com outras questões de políticas públicas transversais, deve receber uma atenção especial, com programas específicos dentro das políticas universais.

Pode-se exemplificar essa abordagem transversal com a questão das mulheres migrantes, que podem sofrer com o tráfico de pessoas, com a violência doméstica e até mesmo com a exploração sexual. Para além das políticas universais, há a necessidade de atenção individualizada às mulheres migrantes vulneráveis em vários momentos: desde a acolhida em abrigos apropriados até a inserção da mulher no mercado de trabalho, incluindo a proteção especial àquelas vítimas da violência doméstica e da exploração sexual. (OIM, 2017).

Outro exemplo de questão transversal de Direitos Humanos é o caso de crianças e adolescentes em situação de refúgio e desacompanhados, que são duplamente vulneráveis, uma vez que o seu acesso às políticas públicas torna-se mais árduo. Nesse cenário, torna-se essencial a criação de políticas de acolhimento de crianças refugiadas desacompanhadas, e também a capacitação dos profissionais e agentes públicos para compreender as especificidades dessas crianças.

O relatório publicado em 2017 destaca ainda a necessidade de reconhecimento das especificidades dos imigrantes indígenas e imigrantes fronteiriços, para que a exigência de documentação seja compatível com a realidade dessas pessoas.

Outra questão relacionada à vulnerabilidade que carece ser regulamentada e padronizada nos diplomas jurídicos do Brasil é o reconhecimento da hipossuficiência do imigrante em determinadas situações (por exemplo, a ausência de certos documentos no caso de refugiados e imigrantes por razões humanitárias e o regime de gratuidade que deve ser adotado para a obtenção desses documentos). (OIM, 2017).

Prosseguindo com o levantamento dos obstáculos a serem superados pelas políticas públicas para refugiados no Brasil, conquanto não sejam observadas restrições explícitas para o acesso dos refugiados e migrantes aos serviços básicos e políticas públicas gerais existentes, não se distinguem diretrizes diretas, objetivas e que esclareçam a situação específica dos refugiados e migrantes frente a tais serviços e direitos. A pesquisa realizada pelo Ministério da Justiça, em parceria com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, em 2015, concluiu que tanto a população beneficiária como os servidores públicos e funcionários que atendem essa população possuem dúvidas a respeito do assunto.

Assim, a inexistência de informações sobre os requisitos e as especificações requeridas da população refugiada e migrante para o acesso aos serviços e políticas públicas acarreta em obstáculos para a concretização desses direitos. Apesar de não existirem barreiras formais, o acesso a essas políticas e serviços encontra impedimentos, como a falta de informações e mesmo as barreiras linguísticas (BRASIL, 2015; OIM, 2017).

Ao não mencionar a situação distintiva dos refugiados e migrantes, as políticas públicas existentes no Brasil tornaram o refugiado um sujeito invisível, prejudicando seu acesso mesmo aos direitos instituídos sobre o determinante da universalidade de acesso. As políticas públicas de educação e saúde, por exemplo, são consideradas universais no Brasil e, em decorrência disso, são aplicáveis também a migrantes e refugiados. A problemática central não é falta de previsão legal do acesso a essas políticas, e sim a fragilidade da oferta desses serviços, tanto em termos de qualidade, quanto em função da falta de informações claras sobre a extensão desses direitos aos não nacionais. Assim, esses direitos básicos são, na prática, dificultados à população refugiada e migrante, formando entre essa população a ideia de que o direito existe, porém, na realidade, não consegue ser exercido. (BRASIL, 2015; OIM, 2017).

Uma ressalva necessária sobre esse tema é a questão estrutural dos problemas sociais no Brasil: muitas das dificuldades enfrentadas pelos refugiados para o acesso às políticas universais são iguais às enfrentadas pelos nacionais brasileiros. No entanto, os refugiados encontram-se em uma situação específica de vulnerabilidade e, assim, demandam uma atenção diferente para as suas dificuldades e condição. (OIM, 2017; RESENDE, 2017).

A fim de garantir o acesso da população refugiada às políticas universais, entende-se que é indispensável uma regulamentação específica na matéria, considerando as especificidades dessa população, sua especial vulnerabilidade e os obstáculos existentes para o acesso aos serviços e políticas públicas, determinando de forma objetiva e explícita os seus

direitos, bem como informações sobre os requisitos, as condições, os trâmites e as formas de acesso a esses serviços. (BRASIL, 2015; OIM, 2017).

Regulamentar os mecanismos de acesso às políticas públicas considerando as especificidades dessa população, requer propor alternativas e soluções para os problemas e barreiras enfrentados, a exemplo da oferta de cursos de línguas e de vale-transporte, da exigência de documentação viável e compatível, dentre outras. (BRASIL, 2015; OIM, 2017).

Assim, o relatório da Organização Internacional para as Migrações (OIM) conclui essa questão, com a recomendação de ações e programas específicos para os refugiados e migrantes no âmbito das políticas públicas universais, que assegurem que indivíduos pertencentes a grupos vulneráveis tenham seu direito de acesso aos serviços e direitos básicos concretizado, nos termos da legislação vigente.

Além da regulamentação específica para a população refugiada no âmbito das políticas públicas universais existentes, os relatórios produzidos a partir das pesquisas conduzidas, tanto pelo Ministério da Justiça, como pela Organização Internacional para as Migrações, alertam para a urgência de conceber políticas públicas específicas, elaboradas exclusivamente para os refugiados e imigrantes, quando suas peculiaridades assim o exigirem.

Nessa perspectiva, as políticas públicas devem ser pensadas e arquitetadas tendo em vista a vulnerabilidade dos refugiados, suas necessidades específicas e dificuldades. A estruturação de políticas públicas dirigidas à integração dos refugiados é fundamental para assegurar-lhes os direitos econômicos, sociais e culturais, a exemplo do direito à saúde, ao trabalho e à educação. (BRASIL, 2015; RESENDE, 2017).

Outra dificuldade recorrente apontada pela pesquisa realizada pelo Ministério da Justiça em parceria com o IPEA, no ano de 2015, são as complicações relacionadas à obtenção de documentação pelos refugiados, solicitantes de refúgio e imigrantes. As questões relacionadas à documentação são relevantes, pois podem impedir o acesso desses indivíduos aos programas sociais do governo, políticas públicas e serviços essenciais. Segundo o relatório do Ministério da Justiça, tal fato configura uma violação diária de Direitos Humanos que acontece no Brasil e que, portanto, deve ser sanada.

Uma solução para esse quadro de violações de Direitos Humanos seria promover a desburocratização e a simplificação dos procedimentos de regularização migratória no país, viabilizando caminhos e alternativas para a obtenção de documentos. Outra possibilidade seria a revisão das exigências documentais para o acesso a serviços públicos essenciais, já que

os Direitos Humanos devem ser assegurados a todos os seres humanos, independentemente de sua situação migratória. (BRASIL, 2015).

O relatório resultante da pesquisa elaborada pela OIM em 2017 destaca também a importância do aperfeiçoamento do documento provisório dos refugiados (o protocolo de pedido de reconhecimento do *status* de refugiado, válido enquanto o pedido de refúgio está sendo analisado): o protocolo deve ser emitido rapidamente e deve ser capaz de suprir quaisquer exigências documentais durante a análise do pedido.

Segundo a pesquisa apoiada pelo Ministério da Justiça e pelo IPEA, em 2015, um exemplo de como os documentos podem ser entraves para os imigrantes e refugiados efetivarem os seus direitos é que o principal meio de acesso aos programas sociais do governo brasileiro é a inscrição no Cadastro Único⁵² (CadÚnico). Para inscrever-se no CadÚnico, o responsável pela unidade familiar necessita informar, obrigatoriamente, o seu Cadastro de Pessoa Física (CPF) ou o número do seu Título de Eleitor. Eis o obstáculo: são exigidos documentos que os refugiados e imigrantes ordinariamente não possuem.

Embora seja previsto um cadastramento diferenciado⁵³, que permite a dispensa de certos documentos, os imigrantes e refugiados não são contemplados por esse dispositivo, sendo o cadastro diferenciado aplicado às comunidades quilombolas, povos indígenas, famílias em situação de rua e pessoas resgatadas de trabalho em condição análoga à de escravidão. (BRASIL, 2015).

Assim, ainda que o cadastramento no CadÚnico e a participação nos programas sociais do governo incluam os refugiados e imigrantes, perduram os impedimentos decorrentes da documentação exigida.

Entendemos que os refugiados e imigrantes deveriam ser incluídos nessa possibilidade de cadastramento diferenciado, uma vez que constituem um segmento populacional específico, com peculiaridades, e, portanto, demandam formas próprias de cadastramento, adaptadas às suas características e necessidades.

Outro exemplo das dificuldades enfrentadas no terreno das questões documentais é o acesso à educação formal pelos refugiados e imigrantes, uma vez que grande parte dessa população não possui a documentação exigida pelas escolas e universidades; e, mesmo

⁵²O Cadastro Único é regido pela Portaria nº 177 do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, de 16 de junho de 2011, que define procedimentos para a gestão do Cadastro Único para programas Sociais do Governo Federal, publicada no D.O.U. de 20 de junho de 2011. (BRASIL, 2011).

⁵³O cadastramento diferenciado é o procedimento de coleta de informações e inclusão, no CadÚnico, de famílias que possuem características socioculturais ou econômicas que exijam formas de cadastramento específicas, distintas do processo de cadastro comum. (BRASIL, 2015).

quando em posse do diploma, o indivíduo precisa pagar altas taxas e aguardar o processo de revalidação desse diploma. (BRASIL, 2015; OIM, 2017).

A OIM traz em seu relatório algumas recomendações para esses problemas: padronizar a revalidação de diplomas, reduzindo seus custos e favorecendo a comprovação da hipossuficiência dos refugiados e imigrantes; normatizar o acesso à universidade por meio de cotas para imigrantes e refugiados; e simplificar o acesso dos imigrantes e refugiados ao ensino médio.

Outro exemplo de contratempo em relação à documentação é a dificuldade dos refugiados e imigrantes em cumprir as diversas exigências do Banco Central do Brasil (BACEN) para a abertura de contas bancárias. Regulamentar, aperfeiçoar e divulgar os procedimentos para que os bancos abram contas para imigrantes e refugiados faz-se vital. (OIM, 2017).

Uma questão-chave a ser solucionada para o aperfeiçoamento das políticas públicas do Brasil sobre refúgio e migração é a gestão e coordenação da política migratória brasileira.

A inexistência de uma coordenação centralizada e de diretrizes e parâmetros de atuação para a política migratória brasileira, acrescida da falta de sintonia e de comunicação entre os órgãos de gestão das políticas públicas, dificulta o estabelecimento de políticas e atendimentos padronizados. A descentralização da atuação dos diversos órgãos (com responsabilidades referentes à questão migratória divididas entre diferentes autoridades, com orçamentos e recursos incertos) dificulta a construção de uma política para migrações e refúgio que seja integrada e coerente. (BRASIL, 2015; OIM, 2017).

Faz-se urgente a adoção de uma política migratória nacional estruturada, na qual a entrada, a permanência e a integração dos imigrantes e refugiados sejam geridas de forma articulada, designando as responsabilidades dos poderes públicos e promovendo uma integração entre as políticas federal, estaduais e municipais. Em nível federal, seria fundamental a concepção de uma política de estímulos e auxílios aos estados e municípios para a construção e efetivação de políticas públicas referentes aos temas migratórios, desenvolvendo políticas estaduais e municipais de migração e refúgio, criando instituições apropriadas para a proteção dos imigrantes e da população refugiada, e, assim, possibilitando a garantia dos serviços públicos em um paradigma de respeito aos Direitos Humanos. (BRASIL, 2015; OIM, 2017).

Um sistema integrado de proteção aos imigrantes e refugiados - com estimativas específicas sobre o acesso aos serviços públicos e direitos essenciais - propiciaria a expansão

para a esfera nacional das experiências de sucesso subnacionais, viabilizando a elaboração de um plano nacional de integração local para refugiados e imigrantes.

Outra problemática relacionada à gestão migratória no Brasil é a escassez de dados e informações produzidas pelos órgãos públicos sobre o assunto. A produção de informações globais e regionalizadas sobre refugiados e imigrantes que vivem no Brasil auxiliaria no dimensionamento das suas necessidades e demandas, e, dessa forma, as políticas públicas poderiam ser adequadas à realidade dessa população. Nessa lógica, o relatório do Ministério da Justiça sinaliza para a importância dos canais de informação e de divulgação dos direitos dos refugiados e imigrantes, dos serviços públicos prestados e dos meios de acesso a esses serviços e direitos, que propagam essas informações para o público-alvo em uma linguagem simples e adequada. (BRASIL, 2015; OIM, 2017).

Some-se às mencionadas dificuldades de gestão da política migratória, um quadro de recursos humanos escassos e sem o devido treinamento.

O desprovimento de capital humano capacitado e com responsabilidades exclusivas para o tema das migrações e do refúgio prejudica tanto a elaboração de uma política nacional migratória integrada, como também a efetivação na esfera prática dos direitos dessa população. (BRASIL, 2015; OIM, 2017).

A capacitação dos funcionários e servidores públicos que lidam com essa população (sobre a temática migratória, sobre as particularidades dos refugiados e migrantes, sobre as normas do refúgio, da migração e dos Direitos Humanos no país, sobre as diferenças culturais e de idiomas), assim como as demais políticas analisadas ao longo deste capítulo requerem orçamento específico e constante.

Por conseguinte, um dos desafios centrais para repensar a política de refúgio e migração do Brasil e a garantia do acesso aos serviços e direitos seria a dotação orçamentária própria para esses fins. (BRASIL, 2015; OIM, 2017).

Uma das principais fragilidades da governança migratória brasileira, identificada pelas pesquisas analisadas, remete à impossibilidade de sequer conhecer o orçamento que o Brasil destina atualmente às políticas migratórias e de refúgio. Isso se deve ao fato de os deveres e políticas relativas à migração e refúgio serem distribuídos entre várias instâncias e entes públicos, com orçamentos difusos e recursos desconhecidos e variáveis. Conforme apresentado pela pesquisa da Organização Internacional para as Migrações, não há rubrica orçamentária própria e exclusiva para a questão migratória no Brasil, que fica espalhada no orçamento geral dos órgãos onde estão situadas as diversas agências temáticas atuantes na questão.

O órgão criado especificamente para tratar do tema do refúgio no Brasil, o Comitê Nacional para Refugiados (CONARE), possui uma capacidade operacional baixa, contando com uma pequena estrutura e um quadro restrito de funcionários. Com essas limitações estruturais, o CONARE limita-se a analisar as solicitações de refúgio, que aumentaram consideravelmente no Brasil, no decorrer dos últimos anos.

Outros programas e ações, que poderiam ser desenvolvidos pelo CONARE para auxiliar na integração dos refugiados na sociedade brasileira, terminam fora de sua agenda, e, destarte, o anseio por políticas públicas concebidas em uma perspectiva transversal de Direitos Humanos para acolher essa população permanece como mais uma demanda não atendida. (OIM, 2017).

Os relatórios apresentados pela pesquisa da OIM concluem a respeito da política migratória brasileira:

Dotado de maior estrutura, previsão orçamentária e quadro de funcionários, o CONARE alcançaria mais autonomia para vislumbrar programas de longo prazo, podendo construir uma política de refúgio mais sólida. Sem o fortalecimento institucional do CONARE, a construção de qualquer política estruturada enfrentará dificuldades. (OIM, 2017, v.02, p.98).

Ao analisarmos as carências e necessidades identificadas, percebemos de grande valia aproveitar as estruturas públicas já existentes, com o intuito de propiciar o arranjo (físico, operacional, institucional e humano) fundamental para a consolidação da política brasileira de migrações e refúgio.

De acordo com o relatório do OIM (2017), outros obstáculos comumente enfrentados pela população refugiada e imigrante, em sua trajetória rumo à garantia de seus direitos no Brasil, são: - as dificuldades da acolhida inicial; a omissão temporária de direitos aos imigrantes e refugiados; - a questão da inadequação da moradia e das políticas de abrigo; - as questões relativas ao trabalho (seja sua ausência, a alta restrição das políticas de emprego brasileiras, a discriminação, a exploração ou até mesmo o trabalho escravo); - a discriminação e a xenofobia no acesso a serviços públicos; as questões do idioma e de ordem cultural (choque de costumes, ambiente de trabalho diferente) e, ainda, - a ausência de assistência jurídica gratuita no interior do país e em locais remotos.

Em vista disso, em conformidade com as conclusões da pesquisa do Ministério da Justiça em parceria com o Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (2015), verifica-se que há um conjunto de diversos fatores que ocasionam a criação de obstáculos de acesso a serviços e direitos pelos refugiados e imigrantes no Brasil.

Desse modo, ao examinar a atuação do Brasil ao longo das últimas décadas, Salles e Gonçalves (2016) argumentam que, ainda que se considere o desenvolvimento de um importante arcabouço jurídico inclusivo, a proteção integral dos direitos dos refugiados no país tem diversos obstáculos a serem enfrentados.

Para Fernandes e Faria (2017), o caso da imigração haitiana para o Brasil, com os desafios que trouxe para a sociedade e governo brasileiro, seria parte de um processo mais amplo, de inserção do país no sistema migratório mundial. A forma como ocorreu esse fluxo de haitianos e, mais recentemente, a chegada em massa de venezuelanos seriam uma evidência de que “os mecanismos legais que dispõem o país não estão adaptados à nova realidade de um mundo no qual as pessoas transitam por diversas razões”. (FERNANDES; FARIA, 2017, p.157)

De acordo com os autores, esses acontecimentos demonstram que, mesmo que as responsabilidades dos diferentes órgãos que lidam com a migração e refúgio estejam definidas nos diplomas jurídicos brasileiros, existe a carência de uma coordenação mais abrangente das ações e políticas.

A fim de não exercer um papel coadjuvante nesses processos migratórios e contribuir – ainda que indiretamente - para a ampliação da vulnerabilidade e da violação dos Direitos Humanos dos refugiados, o governo brasileiro precisa compatibilizar o discurso de respeito aos Direitos Humanos adotado no plano internacional com uma prática política em seu âmbito doméstico de efetivação e garantia desses direitos a todos. (FERNANDES; FARIA, 2017; SALLES; GONÇALVES, 2016). Salles e Gonçalves pontuam:

Na questão dos refugiados, isso significa a criação e a manutenção de políticas públicas específicas para os refugiados e demais migrantes forçados que permitam o acesso efetivo destes à saúde, à educação, à moradia, ao trabalho e à **possibilidade de ação política**. (SALLES e GONÇALVES, 2016, p.130; grifos nossos).

Os entes estatais, diante de uma crise migratória em âmbito global, precisam rever suas respostas e repensar as políticas elaboradas. Resende (2017) faz uma análise precisa sobre o momento atual:

O maior desafio certamente não reside no estabelecimento de normas, pois conforme analisado há importantes documentos sobre a proteção dos direitos humanos dos refugiados, tanto no sistema internacional como em âmbito interno. A verdadeira necessidade é a de encontrar maneiras mais eficazes de implementar as normas de proteção, em um espírito de cooperação internacional e responsabilidade interna compartilhada. Assim, é preciso que cada Estado reconheça o seu papel, dessa forma será possível alcançar a verdadeira efetividade na proteção dos direitos humanos dos refugiados. (RESENDE 2017, p.256).

De acordo com as conclusões da pesquisa capitaneada pelo Ministério da Justiça do Brasil no ano de 2015, para que esses direitos não fiquem apenas no âmbito retórico, mas que

sejam concretizados em ações e políticas públicas no interior dos Estados, isto é, na realidade prática das sociedades que acolhem os refugiados, torna-se evidente a importância da participação da sociedade civil e, em especial, dos refugiados no processo de construção, debates e execução das políticas públicas.

O relatório final concebido pela OIM, em 2017, levanta alguns questionamentos ao analisar essa problemática, tais como: - Como regulamentar ações que garantam que os refugiados participem ativamente na elaboração e efetivação das políticas públicas? - Como assegurar participação política para grupos e indivíduos que não possuem direitos políticos em nosso país?

Como analisaremos no próximo tópico, o caso do município de São Paulo pode ser tomado como modelo para avançar no reconhecimento dos direitos políticos dos refugiados, um passo fundamental para a igualdade de direitos entre nacionais e não nacionais e também para integração estes últimos de fato em nossa sociedade.

Na conjuntura política contemporânea, existe uma compreensão que desvincula o conteúdo político do conceito de cidadania, julgando que a simples concessão de direitos seja condição suficiente para se pressupor o exercício da cidadania. Essa compreensão não considera que, sem a participação política, o refugiado “não é sujeito ativo na construção dos direitos que a ele são oferecidos, o que prejudica a sua capacidade de intervenção ativa e emancipação no território em que se encontra”. (BRASIL, 2015, p.260).

Distintamente dessa compreensão, a presente pesquisa busca demonstrar a imprescindibilidade do reconhecimento dos direitos políticos dos refugiados.

5.2. AS POLÍTICAS PÚBLICAS DELIBERATIVAS DO MUNICÍPIO DE SP

Conforme dados do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados, a cidade de São Paulo recebe mais solicitantes de refúgio do que a somatória das demais capitais da América Latina, excluindo Quito. (ACNUR, 2017).

Não obstante, o município de São Paulo tem se destacado, em nível internacional, ao longo dos últimos anos, ao conceber e implementar diversas boas práticas sobre a temática do refúgio e das migrações. (OIM, 2017).

Dentro dessa perspectiva, a Coordenação de Políticas para Migrantes (CPMig) foi instituída no dia 27 de maio de 2013, na esfera da Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania (SMDHC) de São Paulo, por meio do artigo 242 da Lei Municipal nº 15.764, durante a gestão do então prefeito Fernando Haddad. A CPMig/SMDHC foi o primeiro órgão

público municipal no Brasil estabelecido com o objetivo de tratar exclusivamente de questões migratórias. (SÃO PAULO, 2016).

Suas ações foram alicerçadas a partir de dois instrumentos participativos. Um desses instrumentos é o “Programa de Metas da Cidade de São Paulo 2013-2016 – Versão Final Participativa⁵⁴”, que inicialmente previa, em sua meta nº 65, a criação e implantação de uma política municipal para migrantes e de combate à xenofobia. Posteriormente, as propostas e sugestões feitas, por intermédio da participação popular, durante a 1ª Conferência Municipal de Políticas para Imigrantes,⁵⁵ foram somadas aos objetivos e programas a serem implementados pela Coordenação de Políticas para Migrantes (CPMig). (SÃO PAULO, 2016).

Assim, às metas originais incluídas no programa de governo, foram agregadas metas deliberadas pela participação popular. Conforme consta no documento de devolutiva das ações implementadas pela Coordenação de Políticas para Migrantes (CPMig) :

Programa de Metas Municipal – Meta nº 65 - Criar e implantar a Política Municipal para Migrantes e de Combate à Xenofobia –

Entregas originais incluídas no programa:

1. Mapeamento e conhecimento da população imigrante de São Paulo;
2. Conferência Municipal e participação social;
3. Campanha de conscientização e combate à xenofobia;
4. Curso de português permanente para imigrantes;
5. Capacitação e sensibilização no atendimento aos migrantes;
6. Regularização e apoio a feiras culturais de imigrantes.

Adicionadas posteriormente:

7. Promoção da regularização migratória e do trabalho decente;
8. Promoção da inserção da população migrante no sistema bancário;

⁵⁴O Programa de Metas passou a existir, após mobilização da sociedade civil, no ano de 2008. Faz parte da Lei Orgânica do Município de São Paulo desde então, o que implica na obrigatoriedade de todo prefeito eleito tornar público, até noventa dias após a sua posse, um programa explicitando as ações e metas de sua gestão. Em 2013, após ser eleito, o governo de Fernando Haddad elaborou um Programa de Metas que privilegiou a consulta e participação popular. Assim, o programa elaborado foi denominado “Programa de Metas da Cidade de São Paulo 2013-2016 – Versão Final Participativa”, enfatizando a sua construção em conjunto com a sociedade. Conforme explicação contida no Plano de Metas: “Em março de 2013, a Prefeitura de São Paulo apresentou à população da cidade o Programa de Metas 2013-2016. Após a apresentação dessa proposta, foram realizadas, no mês de abril, 35 audiências públicas, sendo uma em cada uma das 31 subprefeituras, 3 audiências públicas temáticas – de acordo com os 3 eixos temáticos do Programa de Metas – e uma geral, na Câmara dos Vereadores de São Paulo. Em conformidade com o compromisso da atual gestão com a participação popular, foram recebidas propostas por meio de falas e por escrito nas audiências, além de propostas por e-mail. Todas as propostas foram sistematizadas, classificadas e avaliadas sobre a possibilidade de sua incorporação. O resultado desse processo está consolidado nesta Versão Final Participativa do Programa de Metas 2013-2016 da Cidade de São Paulo que agora vem a público.” (SÃO PAULO, 2013, p.06, grifos nossos). Disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/planejamento/arquivos/15308-004_AF_FolhetoProgrmadeMetas2Fase.pdf. Acesso em: 18 dez. 2018.

⁵⁵Mais detalhes a respeito da conferência serão elencados ao longo do texto. A importância central dessa conferência foi o seu caráter deliberativo, consultivo, que valorizou a participação popular. “Foi a primeira etapa do processo de construção da 1ª Conferência Nacional sobre Migrações e Refúgio (COMIGRAR), sediada em São Paulo, em maio de 2014. Participaram da conferência municipal 695 pessoas de 28 nacionalidades diferentes; 463 propostas foram elaboradas, das quais 57 foram selecionadas como prioritárias em assembleia. Foram eleitos 50 delegados e 16 suplentes para a COMIGRAR”. (SÃO PAULO, 2016, p. 10).

9. Valorização das festividades e culturas das comunidades imigrantes;
10. Implementação do Centro de Referência e Atendimento para Imigrantes (CRAI);
11. Lei Municipal nº 16.478/2016 – Institui a Política Municipal para a População Imigrante.(SÃO PAULO, 2016, p.06).

A seguir, são apresentadas e discutidas as ações e programas implementados, desde o ano de 2013, pela Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania de São Paulo, por meio da Coordenação de Políticas para Migrantes. Destaque-se que essas ações estruturantes – e por vezes inéditas em âmbito municipal - lograram consolidar, na cidade de São Paulo, uma política pública relativa a migrantes e refugiados com um viés deliberativo e emancipatório.

Uma das primeiras ações da Coordenação de Políticas para Migrantes (CPMig) foi a realização de um mapeamento a fim conhecer a população imigrante residente em São Paulo. Partindo do pressuposto de que para formular políticas públicas que atendessem às demandas dessa população, seria primordial conhecer essa população, a CPMig contemplou em seu mapeamento a busca de informações sobre: i) diagnóstico do atendimento à população migrante na cidade, para avaliar o atendimento a imigrantes e pessoas em situação de refúgio, as dificuldades e as possibilidades; ii) o acesso da população imigrante aos serviços municipais de São Paulo, que consistiu em uma sistematização dos dados existentes em diferentes secretarias e órgãos públicos sobre o acesso da população imigrante aos serviços municipais, a fim de subsidiar as políticas públicas a serem implementadas; iii) os grupos de imigrantes ou grupos ligados à temática migratória existentes no município de São Paulo, documento público e produzido de maneira colaborativa, para facilitar a articulação entre o poder público e os grupos existentes na cidade, iv) as feiras de imigrantes na cidade de São Paulo, com o intuito de divulgar e promover as diferentes culturas e a diversidade; v) o portal Cosmópolis, elaborado em parceria com o Instituto de Relações Internacionais da Universidade de São Paulo (IRI/USP), com o propósito de reunir estudos contemporâneos sobre as migrações internacionais, em especial em São Paulo. (OIM, 2017; SÃO PAULO, 2016).

Ainda nesse início de atuação, a CPMig operou para promover a bancarização dos refugiados e imigrantes, isto é, para inserir essa população no sistema bancário oficial. A ausência de documentação e o desconhecimento por parte das agências bancárias impediam a abertura de contas por refugiados e imigrantes, tornando-os vulneráveis a assaltos e extorsões, já que muitos mantinham suas economias em suas residências. Já no ano de 2013, foi pactuado o primeiro acordo com a Caixa Econômica Federal, com o objetivo de facilitar a abertura de contas e incentivar os imigrantes a aderirem ao sistema bancário. Em 2014, foi

estabelecido um acordo de cooperação com o Banco do Brasil. Com a flexibilização da documentação exigida, a CPMig estima que milhares de contas tenham sido abertas desde então. (OIM, 2017; SÃO PAULO, 2016).

Uma iniciativa da CPMig que merece destaque foi a promoção de diálogos entre o poder público e a população migrante de forma direta, sem mediações ou intermediários. Com a compreensão de que “a inserção da população migrante na vida política da cidade é essencial para sua integração na sociedade enquanto sujeitos, ainda que a legislação brasileira imponha vedações à sua participação” (SÃO PAULO, 2016, p.08), o poder público de São Paulo concretizou três importantes espaços de participação social e diálogo deliberativo, a saber:

- i) *Os Diálogos abertos*: os #DIALOGOSP/MIGRANTES foram encontros periódicos para a apresentação das coordenações da SMDHC, em 2013, e para a construção coletiva de uma política pública aberta à participação social e ao diálogo deliberativo entre movimentos sociais, coletivos e comunidades imigrantes, refugiados, brasileiros e representantes do poder público.
- ii) *A 1ª Conferência Municipal de Políticas para Imigrantes*: a 1ª Conferência Municipal de Políticas para Imigrantes – Somos Tod@s Migrantes foi realizada entre 29 de novembro e 1º de dezembro de 2013, em São Paulo, contando com a participação de 14 secretarias municipais e 14 entidades da sociedade civil. A conferência teve caráter consultivo: 463 propostas foram elaboradas, das quais 57 foram selecionadas em assembleia. A importância da Conferência Municipal de Políticas para Imigrantes reside no fato de ter reunido e registrado, a partir de ampla participação popular, as prioridades da política municipal para imigrantes. Assim, a Conferência integrou, com o “Programa de Metas da Cidade de São Paulo 2013-2016 – Versão Final Participativa”, o conjunto de instrumentos participativos basilares que guiariam a construção de políticas públicas municipais de caráter deliberativo e emancipatório.
- iii) *A Eleição dos Conselheiros Extraordinários do Conselho Participativo Municipal e, posteriormente, a criação do Conselho Municipal de Imigrantes*: a cadeira de Conselheiro Extraordinário Imigrante do Conselho Participativo Municipal foi criada para a inclusão dessa população nesse espaço de atuação da sociedade civil. A Prefeitura Municipal de São Paulo criou a cadeira de Conselheiro Extraordinário, mediante o decreto nº 54.645, de 29 de novembro de 2013, que instituiu a cadeira do Conselheiro Extraordinário nos Conselhos Participativos Municipais das Subprefeituras. No ano de 2015, as cadeiras extraordinárias para

imigrantes foram ampliadas para todas as 32 subprefeituras da cidade. Desse modo, os refugiados, apátridas, deslocados e imigrantes puderam envolver-se ativamente na elaboração e na definição da política local, por meio da atuação na concepção das políticas públicas e da vigilância dos gastos públicos. No ano de 2016, foi instituído o Conselho Municipal de Imigrantes (previsto na Lei 16.478/2016), órgão consultivo vinculado à CPMig. O Conselho tem como atribuição participar na concepção, efetivação e avaliação das políticas públicas municipais relativas à população imigrante e refugiada. (BRASIL, 2015; OIM, 2017; SÃO PAULO, 2016).

Outro projeto colocado em ação pela CPMig foi a criação e divulgação da campanha de conscientização e prevenção à xenofobia “São Paulo tem lugar para todos e para todas. Menos para a intolerância”. Com o slogan “São Paulo respeita migrantes e imigrantes”, folders e banners foram dispostos em locais públicos, como pontos de ônibus e metrô, além de serem veiculados na televisão e nas redes sociais, enfatizando o combate à discriminação contra refugiados e imigrantes, a despeito de sua nacionalidade, situação migratória, gênero ou etnia. (SÃO PAULO, 2016).

Também foi relevante a oferta de cursos de português para a população imigrante. Entre 2014 e 2016, levando em consideração a importância do aprendizado da língua portuguesa para a autonomia e integração dos imigrantes e refugiados, foram ofertadas cerca de 500 vagas em cursos de português de nível básico à população refugiada e imigrante da cidade de São Paulo, por meio de parcerias com programas do governo federal e instituições ligadas a temática migratória. (OIM, 2017; SÃO PAULO, 2016).

A CPMig atuou ainda no sentido de capacitar e sensibilizar os agentes e servidores públicos que lidam com o atendimento a refugiados e imigrantes, com o objetivo de assegurar um tratamento humanizado e digno para essa população, facilitando o seu acesso aos serviços públicos e a efetivação de seus Direitos Humanos.

Ao constatar a demanda da população imigrante e refugiada, a Coordenação de Políticas para Migrantes trabalhou para a regularização das diversas feiras culturais e gastronômicas organizadas pelas comunidades migrantes na cidade de São Paulo. A ação da CPMig nesse caso, foi de intermediar junto às subprefeituras, o processo de regularização, garantindo a manutenção e a valorização desses espaços públicos que propiciam para essa população a integração com a comunidade local, o lazer, a manutenção de tradições culturais, e podem ainda contribuir para geração de renda.

Em parceria com os Centros de Apoio ao Trabalho e Empreendedorismo (CATE), da Secretaria Municipal do Desenvolvimento, Trabalho e Empreendedorismo, a CPMig tem realizado múltiplas ações para fomentar a empregabilidade de trabalhadores refugiados e imigrantes no município de São Paulo. Entre essas ações, a organização de mutirões de emprego, a facilitação da regularização migratória e do acesso ao Sistema Nacional de Emprego (SINE), a sensibilização das empresas para a temática. (OIM, 2017; SÃO PAULO, 2016).

A efetivação dos direitos da população migrante perpassa também o respeito aos aspectos culturais dos processos migratórios. Nesse sentido, a CPMig atuou na valorização das festividades e da cultura das comunidades de imigrantes e refugiados, propiciando a integração e a troca com a sociedade brasileira. Essa atuação da CPMig compreendeu a importância de estimular a participação do refugiado e imigrante em projetos culturais, de apoiar as diversas festividades promovidas por essas comunidades, e de possibilitar essa discussão na sociedade brasileira a fim de sensibilizar a população sobre o tema.

Uma alternativa encontrada para incluir os grupos de imigrantes nas políticas de desenvolvimento cultural tem sido a ampliação de programas de incentivos já existentes, como a Valorização de Iniciativas Culturais (VAI), o Agente Cultural e o Plano Municipal de Cultura de São Paulo. (OIM, 2017; SÃO PAULO, 2016).

A Coordenação de Políticas para Migrantes envolveu-se com outras secretarias com o propósito de abrir espaços de discussão sobre a temática, como o seminário “Políticas Públicas para Mulheres Imigrantes” (julho de 2016), realizado em conjunto com a Secretaria Municipal de Políticas para Mulheres; o “Dezembro Imigrante” (2014) e a “Jornada Municipal de Educação para as Relações Étnico-Raciais” (setembro de 2016), os dois últimos realizados em parceria com a Secretaria Municipal de Educação. (OIM, 2017; SÃO PAULO, 2016).

Ademais, a CPMig/SMDHC tem apoiado todos os anos diversas festividades das comunidades de imigrantes e refugiados de São Paulo.

Em novembro de 2014, a prefeitura de São Paulo consolidou seu papel de vanguarda ao inaugurar o Centro de Referência e Acolhida para Imigrantes (CRAI-SP), um “equipamento público municipal de referência na atenção especializada” à população imigrante e refugiada da cidade de São Paulo, reunindo “serviços de acolhida, apoio psicológico, assistência social, orientação jurídica, formação e orientação especializada a imigrantes”. (SÃO PAULO, 2015, p.03).

Primeiro de sua natureza no Brasil, o CRAI-SP foi instituído em razão de parceria entre a CPMig e a Secretaria Nacional de Justiça do Ministério da Justiça, sendo gerido pelo Serviço Franciscano de Solidariedade (SEFRAS). O CRAI-SP oferece atendimento realizado por imigrantes em pelo menos sete idiomas, disponibiliza orientação para regularização migratória, assessoria jurídica e social, encaminhamento para cursos de português, intermediação para o mercado de trabalho e acolhe vítimas de violações de Direitos Humanos. (OIM, 2017; SÃO PAULO, 2016). De acordo com relatório da CPMig:

Em resumo, o CRAI se propõe a ser um ponto de apoio para a orientação de servidores públicos no atendimento aos imigrantes em toda a rede pública. Sua criação inspirou outras prefeituras e governos estaduais no país a implementarem equipamentos semelhantes, o que demonstra a gradual mudança de paradigma em políticas públicas para imigrantes capitaneada pela gestão paulistana. (SÃO PAULO, 2016, p.17).

A CPMig e a Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social (SMADS) trabalharam conjuntamente para o estabelecimento de quatro centros de acolhida especializados em receber pessoas migrantes, os primeiros do país. No total, são 540 vagas da rede assistencial exclusivas para imigrantes, sendo a maioria dos atendidos composta por solicitantes de refúgio recém-chegados a São Paulo. Em 2014, em razão do fluxo de haitianos, o poder público municipal de São Paulo disponibilizou também um abrigo emergencial para imigrantes no bairro do Glicério, que acolheu 2.349 migrantes, de 20 nacionalidades distintas, durante os seus 110 dias de funcionamento.

Com o objetivo de consolidar e aprimorar as políticas públicas pioneiras que vem sendo concretizadas na cidade de São Paulo desde 2013, a CPMig capitaneou a estruturação da Política Municipal para a População Imigrante de São Paulo (PMPI), sancionada pela Lei nº 16.478 e regulamentada pelo decreto 57.533/2016. O texto inicial foi elaborado por um comitê paritário, com representantes de 13 secretarias municipais e de 13 organizações da sociedade civil reconhecidas por sua atuação em migrações e refúgio. O comitê trabalhou a partir de subsídios propostos em audiência pública. Após ser redigida, uma primeira proposta, ela foi submetida à consulta pública. O processo contou com a consultoria da Organização Internacional do Trabalho (OIT) e do Conselho Nacional de Imigração (CNIg). (OIM, 2017; SÃO PAULO, 2016).

A Lei é a primeira do país a instituir diretrizes para a política de imigrantes na esfera municipal. Essa lei postula o respeito aos Direitos Humanos das pessoas migrantes residentes na cidade, assegurando aos imigrantes e refugiados o acesso à saúde, à educação, às políticas habitacionais, entre outros direitos. Também coloca diretrizes para a atuação das secretarias

municipais no âmbito do tema migratório, difundindo o respeito à diversidade e à interculturalidade.

A lei ainda cria novas formas de participação política, como o Conselho Municipal de Imigrantes, órgão consultivo vinculado à Coordenação de Políticas para Migrantes (CPMig), da Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania (SMDH) de São Paulo. A criação do Conselho Municipal de Imigrantes merece destaque por ser algo inédito e vanguardista, uma vez que a legislação federal do país concede direitos políticos exclusivamente aos nacionais brasileiros. (OIM, 2017; SÃO PAULO, 2016).

Além disso, o diploma legal institucionalizou algumas políticas, como a manutenção dos Centros de Referência e Atendimento para Imigrantes (CRAI), a criação de cursos de português para imigrantes em escolas da rede municipal de ensino, a promoção do trabalho decente e a capacitação de servidores públicos para aprimorar o atendimento oferecido a essa população.

Com tal panorama, pode-se concluir que o município de São Paulo representa um caso emblemático no desenvolvimento de políticas públicas para refugiados e imigrantes no Brasil, pois, a partir da criação da Coordenação de Políticas para Migrantes (CPMig), no âmbito da Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania (SMDH) de São Paulo, tem-se uma mudança de paradigma na forma de conceber e implementar políticas públicas para essa população; uma mudança de uma perspectiva que enxergava a pessoa estrangeira como uma possível ameaça para a segurança nacional para uma outra alicerçada nos Direitos Humanos, que compreende o estrangeiro, o imigrante, o refugiado, o apátrida como sujeito de direitos. (SÃO PAULO, 2015).

Assim, a política migratória do município de São Paulo passou a ser gerida de “forma transversal, universal e não assistencialista”. (SÃO PAULO, 2015, p.03). De acordo com documento publicado pela CPMig apresentando a sua missão:

Atua transversalmente junto às demais Secretarias do Município que se relacionam com a população imigrante; **constrói políticas na perspectiva de atender a universalidade dos imigrantes, incluídos os refugiados**, independentemente das nacionalidades e o faz **em uma perspectiva do reconhecimento e garantia de direitos**. (SÃO PAULO, 2015, p.03, grifos nossos.).

Consideramos fundamental destacar a sua atuação pautada pelo diálogo com a população. Iniciou-se, assim, o estabelecimento de uma política pública no âmbito municipal relativa à população migrante e refugiada que privilegia a construção conjunta de respostas e alternativas para os problemas que vivemos na sociedade contemporânea, uma construção de

política pública que busca ser deliberativa, que busca a extensão dos direitos políticos a todos, que anseia pela participação dos destinatários das políticas públicas em sua elaboração.

Trata-se do início de construção de uma política pública que vislumbra ser democrática no sentido proposto por Habermas.

Embora ainda haja muito a ser feito, pela primeira vez a cidade São Paulo encara a situação migratória sob um olhar progressista, fundado na garantia e na promoção dos direitos dessas comunidades que, desde sempre, ajudaram na formação cultural e econômica da cidade. Reconhecer os imigrantes como cidadãos é o primeiro passo para a verdadeira integração social, cultural e econômica **a partir do protagonismo dos próprios imigrantes** e esse é o legado que se pretende deixar para os paulistanos de todas as nacionalidades. (SÃO PAULO, 2015, p.03, grifos nossos).

5.3. AS POLÍTICAS DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO PARA REFUGIADOS E IMIGRANTES ANALISADAS SOB O REFERENCIAL HABERMASIANO: UM NOVO PARADIGMA PARA O BRASIL?

De acordo com Nobre (2008), a perspectiva tradicional considera que a função da teoria restringe-se a explicar o funcionamento da sociedade, e, para cumprir com uma suposta e almejada neutralidade na descrição dos fatos sociais, a teoria não deve objetivar a ação, não deve almejar uma ação política no mundo social. Para os teóricos tradicionais, o posicionamento e a ação política transformariam o cientista social em um agente social, induzido por seus valores e por sua concepção de mundo, como qualquer outro ator social. Assim, a teoria tradicional não assume posicionamento político.

A crítica horkheimeriana a essa concepção aponta que a teoria tradicional acaba por se adequar à realidade existente, isto é, conforma-se e justifica as formas de dominação e alienação existentes na sociedade. (NOBRE, 2008).

Nobre reitera que, conforme o raciocínio horkheimeriano, o conhecimento da realidade social faz-se um ensejo para a ação social, assim como a ação política corresponde a um momento de compreensão da sociedade. A separação rigorosa entre teoria e prática faria o teórico tradicional desconsiderar as limitações históricas do seu próprio método, deixando de observar um aspecto constitutivo da teoria, o seu caráter histórico.

A pretensão de uma análise totalizante da realidade social própria da teoria tradicional acarretaria em sua limitação: uma interpretação parcial da sociedade. Para Repa (2008), esse anseio da teoria tradicional pela totalidade defronta-se com uma compreensão mais abrangente de sociedade e racionalidade, a teoria crítica.

Conforme discutimos no capítulo um deste trabalho, a teoria crítica caracteriza-se por não concorrer com a teoria tradicional, mas sim por enfatizar a parcialidade dessa teoria. A teoria crítica não despreza a teoria tradicional, mas, ao considerar as suas limitações, analisa

os resultados dessa teoria em um quadro mais amplo: o conhecimento fornecido pela perspectiva tradicional passa a ser inserido no contexto da realidade da sociedade, ponderando a respeito da historicidade de todo conhecimento. (NOBRE, 2008; REPA, 2008).

De acordo com Nobre e Repa, o pensamento crítico tem como fundamento central a orientação para a emancipação em relação à dominação vigente. A emancipação não deve ser entendida como um resultado, e sim com um processo. A emancipação requer a compreensão da situação real e não ideal, é uma postura crítica que implica uma autocompreensão no mundo. A partir dessa autocompreensão e da constatação das situações reais de alienação e inferiorizações, a teoria crítica assume o seu compromisso político com a emancipação, isto é, com a superação das contradições, situações e práticas de inferiorização presentes na realidade social.

Desse modo, os autores citados consideram que a perspectiva crítica não busca apenas descrever a sociedade, mas almeja analisar e avaliar os fatos do real social, a partir do entendimento de uma emancipação bloqueada pelas condições sociais concretas e, simultaneamente, possível de ser alcançada.

Uma vez que a orientação para a emancipação é a essência do pensamento crítico, busca produzir um diagnóstico de época que explique as formas de inferiorizações existentes e também apresente os potenciais de emancipação inscritos na realidade social: são analisados tanto os impedimentos quanto os potenciais de emancipação inseridos nas estruturas reais da sociedade. Esse ancoramento real na sociedade é próprio da perspectiva crítica. (NOBRE, 2008; REPA, 2008).

Considerando as limitações de uma investigação ancorada em pressupostos da teoria tradicional, bem como as possíveis contribuições de uma análise a partir de um referencial crítico, a análise das políticas públicas do Brasil relativas a refugiados, se empreendida de forma a propiciar uma reflexão não superficial, demanda uma postura teórica condizente.

A teoria crítica, ao possibilitar a elaboração dos diagnósticos de tempo sobre o que existe concretamente na realidade social e, ao mesmo tempo, viabilizar a identificação de potenciais de emancipação inseridos (e não realizados) nessa realidade, contempla a perspectiva de emancipação dos refugiados e imigrantes.

A experiência do município de São Paulo exemplifica um caso concreto - existente na realidade social - que pode nos auxiliar a repensar a conjuntura das responsabilidades e atribuições do poder público do Brasil em relação à problemática dos direitos, participação política e emancipação dos refugiados e imigrantes residentes em território brasileiro.

A interpretação de que a regulação migratória não faz parte de sua alçada de atuação contribui para que o poder público municipal, de forma geral, se distancie do tema, subtraindo a questão da mobilidade humana de sua agenda. Esse *modus operandi* leva a entidade política mais próxima da população a se abster de atuar em prol de um grupo já expressivo em algumas regiões do Brasil. Tal dinâmica gera uma desarmonia concernente ao desempenho do Estado Brasileiro nesse assunto, posto que o sistema constitucional conferiu aos municípios certas responsabilidades em razão de estes estarem mais próximos das populações.(BRASIL, 2015).

Nesse quesito, há que se destacar que a cidade de São Paulo empreende uma importante ação no sentido de integração dos estrangeiros a sua cidade. Os municípios do Brasil, em geral, não apresentam essas formas de ação política, remanescendo aos imigrantes os direitos que a eles foram designados na esfera federal, porém para os quais eles não dispõem de possibilidades de deliberação, participação e intervenção.

Existem hipóteses distintas de explicação para a escolha da não ação ou da abstenção por grande parte dos municípios brasileiros em relação ao tema das migrações e refúgio. Uma dessas explicações é a questão do direito de voto não ser garantido a essa população, em especial nas eleições municipais. Tal opção do legislador constitucional urge ser reconsiderada, pois o voto dos estrangeiros (imigrantes, refugiados, apátridas, deslocados) é primordial a fim de que ele faça parte das deliberações do local onde reside e para o qual coopera (através do seu trabalho, dos seus impostos e do seu consumo). (BRASIL, 2015).

Jürgen Habermas, ao elaborar a sua teoria crítica, discorre a respeito do potencial emancipatório existente na racionalidade comunicativa, fundada na intersubjetividade existente no uso cotidiano da linguagem. Como condição infraestrutural da vida humana, a linguagem seria caracterizada pela horizontalidade da situação (relação entre falantes na vida cotidiana) e assim, possuiria uma reserva de igualdade nas relações sociais.

A teoria da ação comunicativa habermasiana pressupõe a competência universal de atores sociais em se entenderem acerca do mundo objetivo e se autorregulamentarem, por meio de um discurso ético, realizado numa situação em que os participantes se reconhecem como sujeitos livres, autônomos e iguais. De acordo com Habermas (2002, p.29):

A língua funciona, aliás, como o mais importante meio de coordenação das ações. Juízos e posicionamentos morais que se apoiam em normas internalizadas se exprimem numa linguagem carregada de emoções. Contudo, quando o consenso normativo de fundo desmorona e novas normas precisam ser elaboradas, faz-se mister outra forma de comunicação. Nessas circunstâncias, os participantes precisam confiar na força orientadora dos “discursos normativos”.

Habermas destaca a necessidade de que as normas sociais, a fim de possuírem legitimidade, sejam construídas a partir de um acordo discursivo entre os cidadãos, o que seria viabilizado através do uso intersubjetivo da linguagem nas interações sociais. Segundo o autor:

A pessoa moralmente livre tem de poder compreender-se, simultaneamente, como autora dos mandamentos éticos aos quais está submetida enquanto destinatário. Por outro lado, isso é possível apenas se essa mesma pessoa exerce a competência legislativa da qual meramente “participa” não de forma arbitrária (no sentido de uma visão positivista do direito), mas em consonância com a constituição de uma comunidade, cujos cidadãos se governam a si mesmos. E lá só podem reger tais leis que poderiam ter sido decididas por “cada um para todos e por todos para cada um”. Uma lei é válida no sentido moral quando pode ser aceita por todos, a partir da perspectiva de cada um. (HABERMAS, 2002, p.44).

Nesse raciocínio, a iniciativa da prefeitura de São Paulo de promoção de diálogos⁵⁶ entre o poder público e os refugiados e imigrantes residentes na cidade de forma direta e sem mediações, a despeito da desatenção da legislação brasileira em relação aos direitos políticos dessa população, propiciou a criação de espaços públicos de participação política e de diálogo deliberativo. A participação política dos refugiados e imigrantes é condição fundamental para a sua integração em nossa sociedade e para a sua emancipação.

De acordo com Marques (2013), através da criação e manutenção de um espaço público⁵⁷ para argumentações e deliberações, as normas, os valores e as necessidades dos diversos atores sociais passam a ser continuamente debatidas e negociadas.

A teoria da democracia deliberativa formulada por Jürgen Habermas origina-se a partir do esforço do autor em encontrar um modelo reflexivo de comunicação intersubjetiva capaz de solucionar as disputas e dilemas normativos de base moral existentes nas sociedades modernas.

Marques explica que, por intermédio dos discursos públicos, novos interesses, acordos e vínculos surgiriam entre os sujeitos participantes das interações comunicativas, já que a

⁵⁶ A criação de espaços públicos de participação política e de diálogo deliberativo no âmbito do município de São Paulo, a partir do ano de 2013, deu-se através de múltiplos projetos, por exemplo: os encontros periódicos “#DIALOGOSP/MIGRANTES” promovidos pela Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania do município para a construção coletiva de uma política pública aberta à participação social e ao diálogo deliberativo; a realização da 1ª Conferência Municipal de Políticas para Imigrantes que elaborou em conjunto com a população as recomendações centrais da política migratória participativa de São Paulo; a criação da cadeira de Conselheiro Extraordinário Imigrante do Conselho Participativo Municipal e do Conselho Municipal de Imigrantes, ambas as iniciativas com o objetivo de incluir essa população nesse espaço público de deliberação e participação política da sociedade civil; dentre outros. (BRASIL, 2015; OIM, 2017; SÃO PAULO, 2016.).

⁵⁷ A respeito da criação e manutenção de uma esfera pública para argumentações e deliberações nas sociedades contemporâneas, destacamos a problemática da refeudalização da esfera pública como um obstáculo para a concretização desse projeto de aperfeiçoamento da democracia no mundo moderno. Embora não faça parte do escopo deste trabalho, para um aprofundamento sobre a questão da refeudalização da esfera pública, indicamos a leitura de NECKEL, S.. Retour vers le futur : la refeudalisation du capitalisme moderne. *Swiss Journal of Sociology*, [s/l] 43 (1), p. 183–196, 2017.

ampliação dos horizontes éticos individuais viabilizaria a adoção do ponto de vista moral, isto é, os problemas passariam a ser percebidos também a partir do universo do “outro”.

Em uma democracia, todos os indivíduos devem ser capazes de exercer a sua autonomia política, o que significa participar através da linguagem das deliberações públicas, negociando pontos de vistas e necessidades para além das diferenças e concepções individuais, construindo acordos e consensos coletivos dentro de uma comunidade de sentidos. (MARQUES, 2013).

A teoria habermasiana demonstra a legitimidade de um Estado que não se fecha para os indivíduos que adentrem o seu território e passem a fazer parte da comunidade política estabelecida: um Estado democrático deve continuamente incluir novos cidadãos em sua sociedade, e esses cidadãos devem ter os seus direitos de participação política assegurados. Nas palavras do autor “[...] significa que tal ordem política se mantém aberta para equiparar os discriminados e para incluir os marginalizados, sem confiná-los na uniformidade da comunidade homogênea de um povo”. (HABERMAS, 2002, p.159.).

As características procedimentais da democracia deliberativa viabilizam a participação política de todos os cidadãos, inclusive dos indivíduos que passam a fazer parte da comunidade em um momento posterior à sua criação, a exemplo dos refugiados e imigrantes.

Também de acordo com o pensamento habermasiano, a participação política em um ambiente de democracia deliberativa conduz à emancipação do cidadão.

As políticas públicas relativas a refugiados e imigrantes do município de São Paulo são validadas pela fundamentação teórica crítica de Jürgen Habermas como políticas de viés emancipatório, porque asseguram a participação política dos refugiados e imigrantes no processo de discussões e deliberações a respeito das políticas públicas das quais são destinatários, tornando-os legisladores de si próprios. Conforme o autor:

Os cidadãos só são autônomos em um sentido político quando dão a si mesmos as suas próprias leis. O modelo de assembleia constituinte revela o caminho para uma concepção construtivista dos direitos fundamentais. Kant entende a autonomia como a capacidade de vincular a própria vontade a razões normativas resultantes do **uso público da razão**. (HABERMAS, 2013, p.15, grifos nossos).

Conforme já discutimos no capítulo um desta pesquisa, a questão da emancipação na perspectiva dos refugiados e imigrantes traz um aspecto inclusivo: requer garantir as condições para a sua participação política nas sociedades em que passam a integrar, independentemente de sua origem, nacionalidade ou condição migratória.

Nesse sentido, a legislação nacional e as políticas públicas brasileiras referentes a esses seres humanos, em sua quase totalidade, não são avaliadas como políticas

emancipatórias, pois não proporcionam a participação política dos refugiados na sociedade brasileira. Ao longo deste trabalho, pode-se verificar que os refugiados não participam do processo de elaboração e de concretização das leis, direitos e políticas aos quais estão sujeitos. Logo, eles estão submetidos a uma situação de heteronomia, isto é, os refugiados devem se sujeitar a uma regulação e a políticas criadas sem o seu conhecimento ou participação.

As políticas públicas deliberativas da prefeitura de São Paulo surgem como alentadora exceção a este cenário de heteronomia a que estão submetidos os refugiados e imigrantes em nosso país.

A partir de 2013, na cidade de São Paulo, houve uma mudança de paradigma na gestão da política de migrações e de refúgio, sendo que por meio da participação política e do engajamento nas práticas democráticas deliberativas, os refugiados e imigrantes residentes no município passaram a ser legisladores de si próprios, isto é, passaram a uma situação de autonomia e de emancipação.

O caso de São Paulo provoca reflexões a respeito das políticas do Brasil de forma geral e mesmo sobre a legislação brasileira concernente a essa população, uma vez que os direitos políticos dos refugiados não são garantidos pela lei e também não são viabilizados na esfera prática das políticas federal, estaduais e municipais.

Compreendemos a experiência de São Paulo como um modelo que poderia ser replicado nos demais poderes municipais do país, e mesmo nas esferas estaduais e federal, inaugurando um novo paradigma para o tratamento dos refugiados no Brasil: um paradigma jurídico e político de caráter emancipatório.

Nesse novo paradigma, a prática de concessão de direitos a essa população daria lugar a uma política emancipatória que entende o refugiado como sujeito de direitos, que deve ter a sua ação e participação políticas asseguradas.

Conforme Benhabib (2004), dentro de um panorama mais abrangente, essas problematizações implicam em questionamentos sobre os conceitos e as práticas convencionais de cidadania, exercício de direitos, democracia e participação política em voga no mundo contemporâneo.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com base na hipótese de que os refugiados não participam de forma ativa do Regime Internacional para a sua proteção, o objetivo desta pesquisa foi analisar, a partir da perspectiva crítica, a política do Brasil concernente a essa população.

Assim, elaboramos um diagnóstico do Regime Internacional para a proteção dos Refugiados e da legislação internacional existente sobre o tema. Também examinamos as diretrizes e linhas gerais da política externa brasileira referente aos refugiados, bem como os aspectos centrais da estruturação da legislação nacional e das políticas públicas do Brasil para essa população.

A partir desse diagnóstico do cenário internacional e da conjuntura interna do Brasil, discutimos como viabilizar uma integração dos refugiados na sociedade brasileira, orientada pela inclusão e emancipação, a partir do paradigma dos Direitos Humanos.

O estudo de caso das políticas públicas para refugiados da prefeitura de São Paulo complementou, com um exemplo concreto, a discussão teórica e conceitual sobre o modelo crítico habermasiano de democracia deliberativa, cidadania e participação política.

Retomando a discussão teórica já apresentada em nossa pesquisa, o filósofo Jürgen Habermas, ao abordar a problemática dos imigrantes e refugiados que cruzam as fronteiras estatais na contemporaneidade, aponta para o desafio de manter coesas e integradas as sociedades multiculturais constituídas no domínio dos Estados democráticos de Direito, uma vez que a composição étnica, religiosa e cultural desses Estados altera-se paulatinamente em razão dos fluxos de imigrantes e refugiados.

O autor explica que as mudanças nas formas de integração social no âmbito dos Estados nacionais são consequências do pluralismo crescente resultante das migrações, o qual traz possibilidades inéditas de conexões sociais e culturais, de apropriação e adaptação das identidades coletivas convencionais, de criação de novas normas de vida e de convívio social, de compartilhamento intersubjetivo dos variados mundos da vida.

A dinâmica das migrações internacionais, ao pressionar tanto para a abertura das sociedades desses Estados para os indivíduos que adentram as suas fronteiras, quanto para o posterior fechamento dessas comunidades políticas em limites ampliados, traz à tona questionamentos a respeito da lógica e da legitimidade dessas práticas de fechamento e de inserção, de inclusão e de exclusão.

Ao refletir sobre as práticas de fechamento e de inserção das comunidades políticas no contexto das migrações internacionais contemporâneas, Habermas retoma o conceito de autolegislação democrática de um povo.

Segundo o autor, a constituição histórica do Estado-Nação a partir do século XVIII trouxe consigo o conceito da autodeterminação dos povos ou da autocondução e autolegislação democrática de um povo. De acordo com essa concepção, a sociedade constituída na esfera dos Estados nacionais pode - e deve - atuar reflexivamente sobre si mesma. Para Habermas, uma sociedade atua reflexivamente sobre si mesma quando é capaz de se autogovernar.

Ao discorrer sobre a autolegislação democrática de uma comunidade política, o pensador alemão considera que as leis e normas somente serão válidas em um sentido moral quando debatidas e aceitas por todos. Ou seja, uma norma legítima requer que todos os possíveis envolvidos e interessados participem de um discurso racional e cheguem a um consenso, a um acordo comum a respeito da norma debatida. Isso significa que os destinatários das normas devem ser também os seus legisladores.

Ao propor as deliberações orientadas pelo entendimento mútuo, a ética do discurso habermasiana assume o imperativo categórico do respeito indistinto por todos e da responsabilidade solidária por cada um, postulando, assim, o princípio de uma discussão deliberativa aberta a todos que queiram dela participar. Nesse aspecto procedimental democrático (e inclusivo) do discurso moral residiria a sua legitimidade.

Em outras palavras, a autolegislação de um povo garantiria a legitimidade das comunidades políticas e do poder estatal ao propiciar a participação de todos na formulação das normas e diretrizes que irão reger a vida em sociedade.

Prosseguindo em seu raciocínio, Habermas apresenta o acordo alcançado a partir das discussões racionais públicas como uma alternativa apta a preencher as falhas da integração social nas sociedades contemporâneas, caracterizadas pela pluralidade. Graças às suas características procedimentais, o processo democrático deliberativo teria a legitimidade necessária para a construção de uma solidariedade abstrata entre os indivíduos vinculados a culturas distintas, isto é, para a edificação de uma 'solidariedade entre estranhos'.

Apoiado em sua interpretação procedimentalista da autolegislação democrática, o autor demonstra que a legitimidade da democracia apoia-se, essencialmente, no conceito de ação comunicativa.

Na ação comunicativa, Habermas explica que todos os envolvidos reconhecem-se mutuamente como sujeitos livres e iguais. A ação comunicativa é um tipo de interação social

na qual o meio de orientar os pontos de vista e objetivos distintos dos sujeitos é alcançado por intermédio de um acordo racional, do entendimento recíproco entre as partes por meio da linguagem. A ação comunicativa logra consolidar um ambiente de democracia deliberativa.

Segundo o autor, a ação comunicativa forneceria a legitimação democrática às ordens sociopolíticas estatais e às normas jurídicas ao exigir a participação de todos para a formação de uma vontade política racional.

Portanto, a noção de soberania popular significa que todos os cidadãos fazem uso de sua autonomia pública na formação dessa vontade política racional estruturada discursivamente. A autonomia pública, por sua vez, demanda que todos os cidadãos tenham os seus direitos fundamentais resguardados, a fim de que estejam aptos a participar da esfera pública, isto é, os Direitos Humanos devem institucionalizar as condições para a formação de uma vontade política racional.

Destarte, para Habermas, a autonomia privada dos indivíduos (representada pelos Direitos Humanos) possibilita o exercício da autonomia pública dos cidadãos (a soberania popular).

Em contrapartida, a soberania popular, ao viabilizar que todos expressem e negociem os seus pontos de vista em uma discussão democrática deliberativa, permite que o conteúdo dos Direitos Humanos seja construído intersubjetivamente através do uso público da razão. O uso público da razão em um discurso orientado para o entendimento mútuo, no qual existem relações simétricas de comunicação e de participação, assegura uma concepção construtivista dos Direitos Humanos.

Isto posto, as autonomias pública e privada pressupõem-se reciprocamente na teoria habermasiana.

Habermas conclui que a legitimidade do poder político e das normas nas complexas sociedades multiculturais - nas quais as interpretações totalizantes de mundo foram destruídas e coexistem múltiplas formas de vida e de visões de mundo - depende da garantia dos Direitos Humanos de todos os indivíduos (a autonomia privada) a fim de possibilitar a participação de todos os cidadãos no exercício da soberania popular (a autonomia pública).

Colocando de outra forma, a convivência intercultural nas sociedades multiculturais contemporâneas requer que todos os indivíduos, independentemente de sua origem ou cultura, tenham assegurados os seus Direitos Humanos (direitos civis, direitos políticos, direitos culturais), pois assim cada um pode ser reconhecido como cidadão, tornando-se habilitado a fazer parte do processo democrático.

Nesse sentido, um aprofundamento do processo democrático faz-se vital a fim de que os indivíduos filiados a diferentes bases culturais (como os refugiados que passam a viver em sociedades distintas da sua comunidade de origem) possam conviver em um contexto de igualdade, de liberdade e de negociações constantes das identidades e referências culturais.

Aprofundar a democracia nas sociedades multiculturais e garantir as condições para a ‘inclusão do outro’ torna-se um recurso de legitimação do poder político e das instituições dessas sociedades. O aperfeiçoamento da democracia moderna significa convertê-la em uma prática de autolegislação que englobe de fato todos os cidadãos, sejam estes nacionais ou oriundos de outros países e culturas.

Conforme o pensamento habermasiano, a comunidade política não deve, alegando fins de autopreservação, fechar-se diante do ‘outro’, do sujeito que adentra as suas fronteiras e almeja integrar essa sociedade, pois as discussões públicas racionais possibilitam o entendimento político mesmo entre ‘estranhos’, entre indivíduos que não se conhecem e estão vinculados a universos culturais distintos.

Para o autor, a emancipação é possível somente no contexto descrito acima: no âmbito da ação comunicativa, da democracia deliberativa. A proposta emancipatória habermasiana é construída a partir dessa conexão interna entre a democracia deliberativa e os Direitos Humanos, a partir do nexo entre a autonomia privada e a autonomia pública. Logo, os Direitos Humanos e os direitos de participação política são pré-requisitos fundamentais para a emancipação do sujeito em Habermas.

A seguir, passamos a retomar e discutir os pontos principais analisados em cada capítulo desta pesquisa.

O capítulo um de nosso trabalho buscou apresentar a Teoria Crítica como fundamento teórico e metodológico de nossa pesquisa, introduzindo os aportes e subsídios críticos habermasianos, bem como a sua contribuição para a reflexão a respeito da emancipação sob a perspectiva dos refugiados.

De acordo com o capítulo dois do trabalho, o Regime Internacional para Refugiados, apesar de possuir instrumentos de proteção aos refugiados (como a *Convenção de 1951*, o *Protocolo de 1967*, a *Declaração de Nova York para Refugiados e Migrantes* de 2016, o *Pacto Global sobre Refugiados* de 2018, entre outros) possui uma lacuna fundamental: a estruturação desse regime e a elaboração da legislação internacional concernente aos refugiados ocorrem a partir de uma lógica de não participação dos refugiados. A concessão dos direitos acontece, mas os refugiados não participam desse regime e da elaboração da legislação internacional de maneira ativa, como autores das leis que são designadas para eles.

Logo, a situação a que estão submetidos no Regime Internacional de proteção dos Refugiados é uma situação de heteronomia.

Conforme a discussão do capítulo três, existe um movimento de *compliance* do Brasil em relação ao Regime Internacional para Refugiados, isto é, o comportamento do Brasil se ajusta à prescrição normativa da legislação internacional relativa aos refugiados, ou ainda, há um estado de conformidade e identidade entre o comportamento do Estado brasileiro e o Regime Internacional para a proteção dos Refugiados.

Com o desenvolvimento do Regime Internacional para Refugiados, o Brasil passou a adequar os valores de sua atuação internacional e de sua política externa com as normas, procedimentos e organizações internacionais relativos aos refugiados. Assim, o Estado brasileiro internalizou no âmbito doméstico os princípios e diretrizes dos tratados internacionais relativos aos Direitos Humanos e direitos dos refugiados, além de ratificar diversos compromissos internacionais relativos ao Regime Internacional para a proteção dos Refugiados. No transcorrer das últimas décadas, em uma dinâmica que envolveu reconfigurações internas e externas, pudemos constatar a ocorrência de *compliance* do Brasil em relação ao Regime Internacional para a proteção dos Refugiados.

Nesse sentido, faz-se necessário ponderar a respeito da influência da situação de heteronomia dos refugiados existente na esfera internacional no processo de integração dos refugiados no Brasil.

Consoante ao estudado no capítulo quatro, a legislação brasileira, embora considerada inovadora por traduzir para o ordenamento jurídico nacional os princípios e diretrizes da *Convenção de 1951* e de outros instrumentos internacionais, caracteriza-se por uma omissão: os direitos políticos dos refugiados não são previstos ou garantidos na lei nacional. Prevalece a racionalidade de que parte dos direitos de cidadania - como o direito à participação política - devem estar reservados exclusivamente aos nacionais do país. Assim, a heteronomia existente no contexto do Regime Internacional para Refugiados é “repetida” no âmbito da legislação nacional do Brasil para refugiados: direitos são concedidos a essa população, mas não o direito a participar e deliberar sobre os rumos da sociedade que passaram a integrar.

Apesar dessas limitações, é primordial destacar que a lei brasileira elenca todos os direitos a serem assegurados aos refugiados. Essa garantia de direitos é uma potencialidade da legislação do Brasil, que pode ser explorada em um sentido emancipatório.

A partir do conteúdo do capítulo cinco, pode-se analisar que a concretização da legislação brasileira relativa aos refugiados, isto é, a aplicação na esfera prática dessas leis e

normas, através da implantação de políticas públicas para a população refugiada, segue o padrão de heteronomia observado desde a esfera internacional.

Com exceção do caso estudado do município de São Paulo, as políticas públicas são debatidas e efetivadas sem consultar os destinatários dessa política: os refugiados.

Embora seja importante constatar o caráter assistencialista das políticas públicas do Brasil de forma geral, pois as políticas são elaboradas unilateralmente pelo Estado, isto é, não são construídas em conjunto com a população que delas se beneficia, o caso do município de São Paulo traz uma importante contribuição para a nossa reflexão.

Ao criar, por meio de leis municipais, espaços democráticos deliberativos para que os refugiados participem de maneira ativa da política municipal, o caso de São Paulo contém em si um potencial de emancipação.

De acordo com o pensamento crítico habermasiano, os refugiados deveriam ser os próprios autores das políticas e leis às quais estão sujeitos, se é que pretendemos um governo democrático, regido por diretrizes jurídicas e políticas válidas em um sentido moral, dotadas de validade e legitimidade.

A legitimidade das normas e regulamentações, para Habermas, implica que todos os possíveis atingidos por essas normas possam participar de discursos racionais e deliberar de forma democrática a respeito dessas normas. A legitimidade do procedimento democrático deliberativo está fundamentada nas ações comunicativas que ocorrem nesses discursos práticos. O autor insiste na argumentação que vincula a validade das normas à autolegislação dos indivíduos sujeitos a essa norma, ou seja, a validade das normas morais é respaldada por sujeitos que são, simultaneamente, legisladores e destinatários dessas normas.

Portanto, a fim de assegurar uma situação de autonomia, que viabilize a emancipação dos refugiados que passam a viver em território brasileiro, faz-se indispensável que as leis e políticas do Brasil sejam deliberadas de forma democrática, com a participação dos refugiados, a partir de uma ética discursiva, que assegure o respeito a todos e a responsabilidade solidária por cada indivíduo.

Todavia, de forma contrária ao proposto pela crítica habermasiana, as políticas públicas brasileiras para refugiados repetem a condição de heteronomia imposta para essa população desde a esfera internacional, ou seja, são políticas assistencialistas, que não propiciam a emancipação dos refugiados.

Consequentemente, os refugiados vivem na sociedade brasileira em uma situação de inferiorização, já que não são reconhecidos como sujeitos de direitos capazes de atuar ativamente na concepção das políticas e leis das quais são destinatários.

Conforme já foi demonstrado no capítulo cinco deste trabalho, as pesquisas⁵⁸ analisadas corroboram com a análise crítica de Jürgen Habermas, considerando a efetivação dos Direitos Humanos e a participação política dos refugiados nas sociedades em que passam a viver um requisito fundamental para a emancipação dos refugiados.

Nesse raciocínio, o relatório disponibilizado pela pesquisa⁵⁹ conduzida pela Organização Internacional para Migrações (2017) destaca a insuficiência das leis e políticas relativas a refugiados atualmente existentes no Brasil. O relatório resultante da pesquisa⁶⁰ conduzida pelo Ministério da Justiça em parceria com o Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (2015), traz a recomendação expressa da imprescindibilidade da participação popular na formulação das leis e políticas de refúgio, enfatizando que, somente por meio da participação política, os refugiados serão sujeitos ativos na construção dos seus direitos, serão cidadãos das sociedades que passam a integrar, o que possibilita a sua emancipação.

Por conseguinte, consideramos fundamental questionar o modelo consolidado de governança da problemática dos refugiados no mundo contemporâneo desde o Regime Internacional para os Refugiados, a legislação internacional sobre o tema, perpassando pela dinâmica de *compliance* do Brasil com o regime para refugiados, a política externa do Brasil referente aos refugiados, até a legislação nacional brasileira e as políticas públicas para essa população.

Em diferentes níveis e âmbitos, a situação se repete, qual seja, uma situação marcada pela não autonomia dos refugiados, e sim pela heteronomia, na qual os destinatários das normas não são os seus autores, não participam de forma democrática e deliberativa para a construção desse regime, diretrizes, normas e políticas.

Assim, essa maneira de governança jurídica e política da questão dos refugiados resulta destituída de validade e legitimidade em um sentido moral. Imprescindível problematizar essa dinâmica existente desde o contexto internacional, perpassando pelas políticas nacionais até o contexto local.

Especificamente no caso das leis e políticas brasileiras, como agravante dessa situação de não autonomia e de inferiorização vivenciada pelos refugiados, a legislação do Brasil relativa aos refugiados enfrenta ainda dificuldades para a sua efetivação.

⁵⁸ Uma das pesquisas estudadas foi “*Migrantes, apátridas e refugiados: subsídios para o aperfeiçoamento de acesso a serviços, direitos e políticas públicas no Brasil*”. (BRASIL, 2015). O outro estudo analisado trata-se dos relatórios produzidos pela pesquisa “*Política de Migração e Refúgio do Brasil Consolidada*”. (OIM, 2017). Para mais detalhes, consultar o capítulo cinco deste trabalho.

⁵⁹ A análise completa da pesquisa foi apresentada e discutida no capítulo cinco do trabalho.

⁶⁰ A análise completa da pesquisa foi apresentada e discutida no capítulo cinco do trabalho.

Ao não prever a sua própria concretização, ou seja, ao não estipular quais poderes e entes públicos são os responsáveis por aplicar as determinações contidas nos diplomas legais, grande parte das normativas brasileiras sobre refugiados não são colocadas em práticas, não são plenamente efetivadas.

A despeito do diagnóstico apresentado, faz-se essencial refletir sobre os potenciais de emancipação inscritos na própria realidade social estudada, porém não realizados.

No caso do Brasil, ainda que haja muitas deficiências e limites, a existência de normas jurídicas (tanto no âmbito federal, como também no domínio de alguns estados e municípios) para tratar da questão do reconhecimento do *status* de refugiado pelo Estado e da integração dos refugiados em nossa sociedade constitui um avanço importante.

As normas brasileiras têm limitações e problemas a serem sanados, todavia, tem-se promulgada em nosso país uma legalidade que estabelece parâmetros normativos para o tratamento dessa população, isto é, a lei brasileira “existe” e assegura garantias e direitos para os refugiados, sendo fundamental explorar as potencialidades imanentes às leis existentes.

O caso do município de São Paulo comprova a viabilidade dessas potencialidades emancipatórias, a partir de nosso ordenamento jurídico relativo aos refugiados. O poder público municipal de São Paulo, a partir do ano de 2013, atuou de forma emancipatória, em parceria com entidades da sociedade civil e organizações não governamentais, criando canais alternativos de deliberação e participação política para essa população, de forma que os direitos e as políticas públicas não foram ofertados “de cima para baixo”, de forma assistencialista pelo Estado.

A partir do estudo do caso de São Paulo, podemos considerar que, se, por um lado, a lei brasileira não concede o direito de voto para os refugiados; por outro lado, a lei também não proíbe a participação política dos refugiados em instâncias alternativas, em espaços deliberativos que podem ser criados.

O pensamento de Jürgen Habermas, ao fornecer os parâmetros e subsídios teóricos para uma análise crítica de nosso objeto de estudo, contribuiu para que compreendêssemos essa dialética das limitações *versus* potencialidades inscritas na realidade social.

Portanto, consideramos que, não obstante as suas omissões e insuficiências, há a potencialidade da lei brasileira ser utilizada para o propósito da emancipação dos refugiados que vivem em nossa sociedade, a exemplo do que ocorreu no município de São Paulo, cujo modelo tem potencial de aplicabilidade em outros municípios do Brasil.

Este trabalho constituiu-se em um esforço tanto de pesquisa e estudo teórico de teses e conceitos, a partir dos autores filiados à abordagem crítica, como também de análise e

diagnóstico das condições concretas dos refugiados na realidade social atual, com o intuito de contribuir para a reflexão e a (re) construção de possibilidades de compreender e realizar os potenciais de emancipação imanentes às sociedades modernas. Notadamente, neste trabalho perscrutamos o potencial de emancipação - imanente, porém não realizado - dos refugiados no mundo contemporâneo.

Para desenvolver esses potenciais de emancipação, faz-se necessário repensar conceitos convencionais e romper com paradigmas consagrados como verdades imutáveis no campo da Ciência Política, Ciências Sociais e Relações Internacionais.

Torna-se indispensável problematizar algumas dessas verdades imutáveis, tais como o conceito ainda estático (e obsoleto) de cidadania em um mundo em constantes e profundas transformações; as reivindicações de filiação política e pertencimento político fundamentadas nas diferenças entre os seres humanos e não em um diálogo moralmente aberto a todos; as práticas de inclusão e exclusão – não questionadas, tomadas como naturais - presentes nas políticas dos Estados soberanos e na dinâmica das fronteiras nacionais.

Essas práticas e conceitos advindos do período de formação dos Estados nacionais não encontram mais correspondência com a realidade contemporânea de um mundo globalizado, integrado, formado por sociedades multiculturais pós-nacionais e por fronteiras cada vez mais porosas e sujeitas a fluxos crescentes de refugiados e migrantes.

Tal discrepância e a falta de uma justificação moral para essas práticas de inclusão *versus* exclusão precisam ser destacadas e debatidas pelos estudiosos das Relações Internacionais.

Repensar paradigmas e conceitos convencionais das disciplinas de Ciência Política, Ciências Sociais e Relações Internacionais é um desafio que pode ser empreendido por meio da teoria crítica, porque, ao mesmo tempo em que a teoria crítica permite constatar as múltiplas formas de exclusão e inferiorizações que ocorrem no seio das sociedades modernas e de suas relações internacionais, a abordagem crítica é capaz de revelar os potenciais e os elementos dialógicos da modernidade que podem cooperar em prol de uma nova organização das comunidades políticas.

A partir dos potenciais frustrados, não desenvolvidos, e das necessidades emancipatórias adormecidas, devido aos processos contraditórios da modernidade, a teoria crítica pode propor caminhos alternativos para o fortalecimento de uma democracia deliberativa no âmbito internacional e para a construção de uma cidadania pós-nacional.

No contexto atual, já existem movimentos importantes para abrir o diálogo a atores não estatais e para monitorar até que ponto a sociedade internacional está progredindo ou ficando aquém do ideal de uma comunidade de fala universal que não exclua nenhuma voz.

Nesse debate, Habermas considera que a construção de uma esfera pública democrática no âmbito das comunidades pós-nacionais implica em um novo paradigma para se pensar as relações internacionais, não mais orientado somente pelos interesses nacionais, mas no sentido de uma governança global.

Partindo da percepção de Habermas⁶¹ sobre o aspecto contingencial das fronteiras do mundo moderno, Benhabib problematizou a respeito da origem e da legitimidade dos critérios para filiação política e pertencimento justo a uma comunidade.

Benhabib⁶² discute que o ponto de vista moral universalista presente na ética do discurso habermasiana se choca com a dinâmica de inclusão e exclusão próprias das fronteiras nacionais e das políticas soberanas dos Estados nacionais. Para a autora, essas políticas de inserção e fechamento democrático carecem de justificação e as práticas de inclusão e exclusão são passíveis de serem questionadas e desinstitucionalizadas.

Ao destacar os déficits morais da sociedade internacional e enfatizar as possibilidades imanentes e direções desejáveis, é possível concebermos que a sociedade civil global, graças aos processos de aprendizado social, passe a operar, paulatinamente, em uma dinâmica alicerçada em uma solidariedade cosmopolita, apoiada no universalismo moral expresso pelos Direitos Humanos.

Em vista disso, o desafio da teoria crítica contemporânea das Relações Internacionais reside na reconstrução do projeto da modernidade, a partir dos temas do diálogo, da democracia e da diversidade. Foi nesse sentido que o nosso trabalho buscou contribuir.

⁶¹ “Do ponto de vista normativo, as fronteiras sociais de uma associação de associados livres e iguais sob a lei são perfeitamente contingentes”. (HABERMAS, 1997, p.115-116).

⁶² “Potencialmente, todas as práticas de fechamento democrático estão abertas ao desafio, à resignificação e à desinstitucionalização”. (BENHABIB, 2004, p.17, tradução nossa).

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ADORNO, T. W, HORKHEIMER, M.. **A dialética do esclarecimento**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1995.

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS (ACNUR). **Declaração e Plano de Ação do México para Fortalecer a Proteção Internacional dos Refugiados na América Latina**. 2014. Disponível em: <http://www.acnur.org/cartagena30/pt-br/declaracao-e-plano-de-acao-do-mexico-para-fortalecer-a-protecao-internacional-dos-refugiados-na-america-latina/>. Acesso em: 07 jul. 2015.

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS (ACNUR). **Interiorização beneficia mais de cinco mil venezuelanos no Brasil**. ACNUR Brasil. 12 Mar. 2019. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/2019/03/12/interiorizacao-beneficia-cinco-mil-venezuelanos-brasil/> Acesso em: 10 mar. 2019.

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS (ACNUR). **La situación de los refugiados en el mundo: desplazamientos humanos en el nuevo milênio**. Barcelona: ACNUR, Icaria editorial, 2006.

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS (ACNUR). **“Refugiados” e “Migrantes”: Perguntas Frequentes**. Brasília, 22 mar. 2016. Disponível em: <http://www.acnur.org/portugues/2016/03/22/refugiados-e-migrantes-perguntas-frequentes/>. Acesso em: 09 jan. 2017.

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS (ACNUR). **Relatório Anual da Cátedra Sérgio Vieira de Mello**. Brasília: ACNUR, CSVN, 2017. Disponível em: https://www.acnur.org/portugues/wpcontent/uploads/2018/02/C%C3%A1tedra-S%C3%A9rgio-Vieira-De-Mello_Relat%C3%B3rio-Anual_ACNUR-2017.pdf. Acesso em: 24 jul. 2018.

ALBURQUERQUE, J. A. G. O regionalismo do governo Lula e as percepções das elites sul-americanas. **Política Externa**, São Paulo, v. 18, n.3, p.15-32, 2009/2010. Disponível em: <http://politicaexterna.com.br/conta/login/?redir=1263/o-regionalismo-governo-lula-e-percepcoes-das-elites-sulamericanas/>. Acesso em 19 de fevereiro de 2016.

ALBUQUERQUE, J. A. G.; SEITENFUS, R. A. S.; CASTRO, S. (org.). **Sessenta anos de política externa brasileira (1930-1990)**. Rio de Janeiro: Editora Lúmen Júris, 2006.

ALMEIDA FILHO, J. G. **O Fórum de Diálogo Índia, Brasil e África do Sul (IBAS)**. Brasília: FUNAG, 2009.

ALTO COMISSÁRIO PARA OS DIREITOS HUMANOS (ACNUDH). **Relatório do Alto-Comissário para os Direitos Humanos - os direitos econômicos, sociais e culturais dos migrantes nos países de acolhida e as obrigações dos Estados neste domínio**. 1º jun. 2010 (UN DOC. E/2010/89).

ALVES, J. A. L. Direitos Humanos e o papel do Brasil. In: **O Brasil e a ONU**. Fundação Alexandre de Gusmão. Brasília: FUNAG, 2008.

ALVES, J. A. L. **Os Direitos Humanos como tema global**. São Paulo: Perspectiva, 2005.

ALVES, B. S. F.; FERREIRA, V. C.; POKER, J. G. A. B. Reconstrução racional e direitos humanos: uma proposta de produção de conhecimento crítico das relações internacionais baseada em Habermas. **Revista Interdisciplinar de Direitos Humanos**, Bauru, n. 4, p.105-132, jun.2015.

ANDRADE, W.C; MILESI, R. Atores e Ações por uma Lei de Refugiados no Brasil. In: BARRETO, L. P. T. F. (org.). **Refúgio no Brasil: a proteção brasileira aos refugiados e seu impacto nas Américas**. Brasília: ACNUR, Ministério da Justiça, 2010. Disponível em: http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/Publicacoes/2010/Refugio_no_Brasil.pdf?view=1. Acesso em: 25 maio 2014.

AMARAL, E.; FUSCO, W. Shaping Brazil: The Role of International Migration, **Migration Policy Institute**, 2005. Disponível em: <http://www.migrationpolicy.org/article/shaping-brazil-role-international-migration>. Acesso em: 27 ago. 2016.

ANGELICO, G. G.; POKER, J. G. A. B. Direitos humanos, políticas públicas e o problema da inclusão de populações deslocadas. **Revista Interdisciplinar de Direitos Humanos**, Bauru, v. 5, n. 1, p.57-76, jan./jun., 2017. Disponível em: <http://www2.faac.unesp.br/ridh/index.php/ridh/article/view/466>. Acesso em: 20 dez. 2017.

BARBOSA, R. A. Os Estados Unidos pós 11 de setembro de 2001: implicações para a ordem mundial e para o Brasil. **Rev. bras. polít. int.**, Brasília, v.45, n. 1, p. 72-91, Jun. 2002. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0034-73292002000100003>. Acesso em: 15 jul. 2017.

BARDIN, L. **Análise de Conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 1977.

BASILIO, A. L. Regulamento da Lei da Migração é uma catástrofe, diz especialista. **Carta Capital**: Política: Entrevista - Deisy de Freitas Lima Ventura. [S.l.], 24 nov. 2017. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/politica/regulamento-da-lei-da-migracao-e-uma-catastrofe-diz-especialista>. Acesso em: 18 fev. 2018.

BARRETO, L. P. T. F. A Lei Brasileira de Refúgio: Sua história. In: BARRETO, L. P. T. F. (org.). **Refúgio no Brasil: a proteção brasileira aos refugiados e seu impacto nas Américas**. 1ª edição. Brasília: ACNUR, Ministério da Justiça, 2010, p.12-21. Disponível em: http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/Publicacoes/2010/Refugio_no_Brasil.pdf?view=1. Acesso em: 25 mai. 2014.

BAYNES, K. A virada transcendental: o “pragmatismo kantiano” de Habermas. In: RUSH, F. (org.). **Teoria crítica**. Aparecida: Idéias & Letras, 2008, p.235-262.

BEDIN, G. A. Humanismo, Direitos do Homem e Relações Internacionais. In: OLIVEIRA, O. M. (org.). **Configuração dos humanismos e relações internacionais: ensaios**. Ijuí: Ed. Unijuí, 2006.

BENHABIB, S. **Another Cosmopolitanism**. Oxford: Oxford University Press, 2006.

BENHABIB, S. **Critique, norm, and utopia**. A study of the foundations of critical theory. New York: Columbia University Press, 1986.

BENHABIB, S. **The Rights of Others: Aliens, Residents, and Citizens**. New York: Cambridge University Press, 2004.

BOBBIO, N. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BÓGUS, L. M. M.; FABIANO, M. L. A. O Brasil como destino das migrações internacionais recentes: novas relações, possibilidades e desafios. **Ponto e Vírgula**, São Paulo, n. 18, p. 126-145, 2015.

BÖHM, T. Nova lei regula situação de estrangeiros no país. **Senado Federal: Agência Senado**. Brasília, 28 nov. 2017. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/especiais/especial-cidadania/nova-lei-regula-situacao-de-estrangeiros-no-pais/nova-lei-regula-situacao-de-estrangeiros-no-pais>. Acesso em: 15 mar. 2018.

BRANDÃO, M. A. D.; PEREZ, A. C. **A Política Externa de Direitos Humanos**. Ministério das Relações Exteriores, 2009. Disponível em: <http://www.dc.mre.gov.br/imagens-e-textos/revista6-mat4.pdf>. Acesso em: 12 maio 2015.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. São Paulo: Atlas, 1988.

BRASIL. **Lei nº 9.474, de 22 de julho 1997**. Define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951, e determina outras providências. Brasília, 1997. Disponível em: [http://www.acnur.org/t3/portugues/documentos/?tx_danpdokumentdirs_pi2\[mode\]=1&tx_danpdokumentdirs_pi2\[folder\]=66](http://www.acnur.org/t3/portugues/documentos/?tx_danpdokumentdirs_pi2[mode]=1&tx_danpdokumentdirs_pi2[folder]=66). Acesso em: 29 ago. 2015.

BRASIL. **Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017**. Dispõe sobre os direitos e os deveres do migrante e do visitante, regula a sua entrada e estada no País e estabelece princípios e diretrizes para as políticas públicas para o emigrante. Brasília, 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13445.htm. Acesso em: 09 jul. 2017.

BRASIL. Ministério da Justiça. **América Latina adota plano de ação mais amplo de ajuda a refugiados**. Brasília, 2014. Disponível em: <http://www.justica.gov.br/noticias/america-latina-adota-plano-de-acao-mais-amplo-de-ajuda-a-refugiados>. Acesso em: 03 set. 2015.

BRASIL. Ministério da Justiça. **Conferência Nacional sobre Migrações e Refúgio começa nesta sexta-feira (30)**. Brasília, 2014. Disponível em: <http://www.justica.gov.br/noticias/conferencia-nacional-sobre-migracoes-e-refugio-comeca-nesta-sexta-feira-30>. Acesso em 30 out. 2015.

BRASIL. Ministério da Justiça. **Migrantes, apátridas e refugiados: subsídios para o aperfeiçoamento de acesso a serviços, direitos e políticas públicas no Brasil**. Brasília: IPEA, 2015.

(Série Pensando o Direito, 57). Disponível em: http://pensando.mj.gov.br/wp-content/uploads/2015/12/PoD_57_Liliana_web3.pdf. Acesso em: 17 fev. 2016.

BRASIL. Ministério da Justiça. Comitê Nacional para Refugiados. **Refúgio em números**: 3ª edição. Brasília: Secretaria Nacional de Justiça - Comitê Nacional para Refugiados, 2018. Disponível em: http://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2018/04/refugio-em-numeros_1104.pdf. Acesso em: 29 jun. 2018.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Resenha de Política Exterior do Brasil**. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/resenha-de-politica-exterior-do-brasil>. Acesso em: 10 fev. 2016.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Portaria nº 177 de 16/06/2011** - MDS - (D.O.U. 20/06/2011). Define procedimentos para a gestão do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal e dá outras providências. Disponível em http://www.mds.gov.br/webarquivos/legislacao/cadastro_unico/portarias/2011/Portaria%202011.pdf Acesso em: 25 ago. 2015.

BRAVO, J. S. Fim do consenso: a política externa brasileira no século XXI. **Revista InterAção**, Santa Maria, v. 10, n. 10, p.78-97, jan./jun. 2016

BRONNER, S. E. **Da Teoria Crítica e seus teóricos**. Tradução: Tomás R Bueno, Cristina Meneguelo. Campinas: Papirus, 1997.

BUENO, A. M. C. **Perspectivas contemporâneas sobre Regimes Internacionais**: a abordagem Construtivista. Artigo apresentado no encontro anual da ISA - ABRI JOINT INTERNATIONAL MEETING, Rio de Janeiro, 2009. Disponível em <http://www3.fsa.br/proppex/recrie/numero1/recrietexto22009.pdf>. Acesso em: 23 ago. 2016.

CAMPINAS. Prefeitura . **Prefeitura e Transforma qualificam voluntários para acolher imigrantes**. Campinas, 2017. Disponível em: <http://www.campinas.sp.gov.br/noticias-integra.php?id=31050>. Acesso em: 30 set. 2018.

CANÇADO TRINDADE, A. A.; PEYTRIGNET, G.; SANTIAGO, J. R. **As três vertentes da proteção internacional dos direitos da pessoa humana**: direitos humanos, direito humanitário, direito dos refugiados. Brasília: São José da Costa Rica: Co-edição, Instituto Interamericano de Direitos Humanos, Comitê Internacional da Cruz Vermelha, Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados, 1996.

CANDIDO, M. T. Política externa, direitos humanos e refugiados – de FHC a Dilma. In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS, 4, 2013, Belo Horizonte. **Anais... Belo Horizonte**, 2013. Disponível em: http://www.encontronacional2013.abri.org.br/download/download?ID_DOWNLOAD=418. Acesso em: 28 ago. 2015.

CARDOSO, F. H. **Discurso do Senhor Presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, na abertura da III Reunião de Cúpula das Américas**. Québec, Canadá, 20 de abril, 2001.

CARDOSO, F. H. **Palestra do Senhor Presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, no Centro Brasileiro de Relações Internacionais (CEBRI)**. Rio de Janeiro, 14 de setembro, 2000. Disponível em: <http://ftp.unb.br/pub/UNB/ipr/rel/discpr/2000/2929.pdf>. Acesso em: 28 out. 2015.

CARDOSO, F. H. Política externa: fatos e perspectivas. **Política Externa**, São Paulo, v. 2, n.1, jun. 1993, Paz e Terra.

CARR, E. H. **Vinte Anos de Crise: 1919-1939: uma introdução ao estudo das relações internacionais**. Trad. Luiz Alberto Figueiredo Machado. Brasília: Editora UnB, 2001.

CARVALHO, G. S. Autonomia e relevância dos regimes. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v.27, n.2, p. 283-329, 2005. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S010285292005000200004&script=sci_abstract&tlng=pt. Acesso em: 17 fev. 2017.

CARVALHO RAMOS, A. O princípio do "non-refoulement" no direito dos refugiados: do ingresso à extradição. **Revista dos Tribunais**, São Paulo (Impresso), v. 892, p. 347-376, 2010.

CASTRO, G. M. **Direitos Humanos e a política externa brasileira: um diálogo com o sistema interamericano**. 2013. 142f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2013.

CERVO, A. L. **Inserção internacional: formação dos conceitos brasileiros**. São Paulo: Saraiva, 2008.

CERVO, A. L. Os grandes eixos conceituais da política exterior do Brasil. **Rev. bras. polít. int.**, Brasília, v. 41, Edição Especial 40 anos: Instituto Brasileiro de Relações Internacionais, p.66-84, 1998. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73291998000300005&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 23 out. 2015.

CERVO, A L; BUENO, C. **História da política exterior do Brasil**. 2. ed. Brasília: Editora da UnB, 2002.

CERVO, A L; LESSA, A. C. O declínio: inserção internacional do Brasil (2011-2014). **Rev. bras. polít. int.**, Brasília, v. 57, n. 2, p. 133-151, dez. 2014. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292014000200133&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 12 fev. 2016.

CHARLEAUX, J. P. 3 diferenças entre as migrações haitiana e venezuelana no Brasil. **Nexo jornal**. [online], 13 mar. 2018. Disponível em: <https://www.nexojornal.com.br/expresso/2018/03/13/3-diferen%C3%A7as-entre-as-migra%C3%A7%C3%B5es-haitiana-e-venezuelana-no-Brasil>. Acesso em: 18 jun. 2018.

CHAYES, A.; CHAYES, A. H. On compliance. **International Organization**, Cambridge, v. 47, n. 2, p. 175-205, 1993. Disponível em: <https://www.cambridge.org/core/journals/international-organization/article/on-compliance/37E0E072106640912AF891106235919F>. Acesso em: 24 abr. 2016.

CHECKEL, J. The constructivist turn in International Relations theory. **World Politics**, v. 50, p. 324-348, 1998.

CORONATO, D.; LEITE, L. 2016. Os novos velhos rumos do Itamaraty. **Núcleo de Estudos e Análises Internacionais**, São Paulo, 19 mai. 2016. Política Externa Brasileira, NEAI-UNESP. Disponível em: <http://neai-unesp.org/os-novos-velhos-rumos-do-itamaraty-por-daniel-r-coronato-e-lucas-leite/>. Acesso em: 30 jan. 2017.

CREVILARI, V. Crise na Venezuela faz crescer o número de refugiados no Brasil. **Jornal da USP: Atualidades**. São Paulo, 31 jul. 2017. Disponível em: <http://jornal.usp.br/atualidades/crise-na-venezuela-faz-crescer-o-numero-de-refugiados-no-brasil/>. Acesso em: 15 mar. 2018.

DIAS, C. S. L.; MAGIONI JR., D.; FREITAS, F. F.; BANDARRA, L. C. L. A.; MARTUSCELLI, P. N. Política brasileira para refugiados: política de Estado ou política de governo? **Revista Fronteira**, Belo Horizonte, v. 10, n. 19, p. 25 – 39, 1.sem. 2011. Disponível em: <http://periodicos.pucminas.br/index.php/fronteira/article/download/8655/7285>. Acesso em: 07 ago. 2015.

DIRETORIA DE ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS DA FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS (FGV DAAP). **Policy Paper: Imigração e Desenvolvimento**. Desafio migratório em Roraima: Repensando a política e gestão da migração no Brasil. Rio de Janeiro, 2018. Disponível em: <http://dapp.fgv.br/wp-content/uploads/2018/03/Desafio-migrato%CC%81rio-Roraima-policy-paper.pdf>. Acesso em: 19 mar. 2018.

FERNANDES, D. França: como Marine Le Pen consolidou o avanço gradual da extrema-direita no país. **BBC Brasil** [online], 24 abril 2017. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-39700801>. Acesso em: 30 jul. 2018.

FERNANDES, D.; FARIA, A. V. O visto humanitário como resposta ao pedido de refúgio dos haitianos. **R. bras. Est. Pop.**, Belo Horizonte, v.34, n.1, p.145-161, jan./abr. 2017. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbepop/v34n1/0102-3098-rbepop-34-01-00145.pdf> . Acesso em: 17 nov. 2017.

FERNANDES, D.; MILESI, R.; FARIAS, A. Do Haiti para o Brasil: o novo fluxo migratório. **Caderno de Debates Refúgio, Migrações e Cidadania**, Brasília, v. 6, p. 73–97, 2012. Disponível em: http://www.migrante.org.br/migrante/index.php?option=com_content\view=article\id=214:do-haiti-para-o-brasil-o-novo-fluxomigratorio\catid=89\Itemid=1210. Acesso em: 23 fev. 2017.

FINNEMORE, M. Constructing norms of humanitarian intervention. In: KATZENSTEIN, P. J. (ed.). **The culture of national security: norms and identity in world politics**. New York: Columbia University Press, 1996.

FINNEMORE, M.; SIKKINK, K. International norm dynamics and political change. **International Organization**, Cambridge, v. 52, n. 4, p. 887-917, 1998. Disponível em: https://www.jstor.org/stable/2601361?seq=1#page_scan_tab_contents. Acesso em: 13 fev. 2017.

FISCHEL DE ANDRADE, J. H. O Direito Internacional dos Refugiados em Perspectiva Histórica. In: AMARAL JR, A.; PERRONE-MOISÉS, C. (org.). **O Cinquentenário da Declaração Universal dos Direitos do Homem**. São Paulo: Edusp, 1999, p. 75-120.

FISHER, R. **Improving compliance with international law**. Charlottesville: University Press of Virginia, 1981.

FLYNN, J. Habermas on Human Rights: Law, Morality, and Intercultural Dialogue. **Social Theory and Practice**, Florida, vol. 29, No. 3, p. 431-457, Jul. 2003. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/23559173>. Acesso em: 19 ago. 2015.

FREITAG, B. **A Teoria Crítica**: Ontem e Hoje. São Paulo: Brasiliense, 1986.

FREITAG, B. Habermas e a teoria da modernidade. **Cad. CRH**, Salvador, n.22, p.138-163, jan./jun.1995. Disponível em: www.cadernocrh.ufba.br/include/getdoc.php?id=1423%26article=326%26mode.... Acesso em: 17 fev. 2016.

FONSECA JR., G. **A legitimidade e outras questões**: poder e ética entre as nações. São Paulo: Editora Paz e Terra, 1998.

FONSECA JR., G. **O interesse e a regra**: Ensaios sobre o multilateralismo. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2008.

GOFFREDO JR., G. S. **Entre poder e direito**: a tradição grotiana na política externa brasileira. Brasília: IRB/FUNAG, 2005.

GOFFREDO JR., G. S. **Tradição, normas e a política externa brasileira para os direitos humanos**. 2000. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) - Instituto de Relações Internacionais, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, 2000. Disponível em: http://www2.dbd.puc-rio.br/pergamum/biblioteca/php/mostrateses.php?arqtese=2000GOFFREDOJUNIOR_G_S.pdf. Acesso em: 19 abr. 2016.

GONÇALVES, C. Bolsonaro confirma revogação da adesão ao Pacto Global para Migração. **Agência Brasil**. Empresa Brasil de Comunicação (EBC). Brasília, 09 jan. 2019. Disponível em: <http://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2019-01/bolsonaro-confirma-revogacao-da-adesao-ao-pacto-global-para-migracao>. Acesso em: 10 mar. 2019.

GONZÁLEZ, J. C. M. A importância da lei brasileira de refúgio e suas contribuições regionais. In: BARRETO, L. P. T. F. (org.). **Refúgio no Brasil**: a proteção brasileira aos refugiados e seu impacto nas Américas. 1ª edição. Brasília: ACNUR, Ministério da Justiça, 2010. Disponível em: http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/Publicacoes/2010/Refugio_no_Brasil.pdf?view=1. Acesso em: 25 maio 2014.

HABERMAS, J. **A constelação pós-nacional**: ensaios políticos. São Paulo: Littera Mundi, 2001.

HABERMAS, J. **A Inclusão do Outro**: estudos de teoria política. São Paulo: Loyola, 2002.

HABERMAS, J. **Comentários à Ética do Discurso**. Lisboa: Instituto Piaget, 1999.

HABERMAS, J. **Consciência moral e agir comunicativo**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1989.

HABERMAS, J. **Direito e Democracia**: entre facticidade e validade. 2 v. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

HABERMAS, J. Sobre a legitimação baseada nos direitos humanos. Trad. Maria Celina Bodin de Moraes e Gisele Cittadino. **Civilistica.com**. Rio de Janeiro, a. 2, n. 1, jan./ mar. 2013. Disponível em: <http://civilistica.com/wp-content/uploads/2015/02/Habermas-civilistica.com-a.2.n.1.2013.pdf> . Acesso em: 28 ago. 2015.

HASENCLEVER, A.; MAYER, P.; RITTBERGER, V. Integrating Theories of International Regimes. **Review of International Studies**, Cambridge: British International Studies Association, v. 26, n 1, p. 3-33, 2000. Disponível em: <https://www.cambridge.org/core/journals/review-of-international-studies/article/integrating-theories-of-international-regimes/C6B32DD33A1F331D6F88BFA24538BC5A>. Acesso em: 18 out. 2016.

HASENCLEVER, A.; MAYER, P.; RITTBERGER, V. **Theories of international regimes**. 2. ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.

HATHAWAY, O. A. Do human rights make a difference? **Yale Law Journal**, New Haven, v.111, p. 1935-2042, 2005. Disponível em: http://digitalcommons.law.yale.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1852&context=fss_papers. Acesso em: 29 maio 2016.

HAYDU, M. Refugiados angolanos em São Paulo: entre a integração e a segregação. **Inter Relações**, v. 32, p. 1-72, 2009.

HELD, D. **Introduction to critical theory**: Horkheimer to Habermas. Los Angeles: University of California Press, 1980.

HIRST, M. **Aspectos conceituais e práticos da atuação do Brasil em cooperação Sul-Sul**: os casos de Haiti, Bolívia e Guiné Bissau. Texto para Discussão - Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA). Rio de Janeiro, p.1-48, 2012. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=15146. Acesso em: 11 jul. 2015.

HURRELL, A. Regionalism and theoretical perspectives. In: FAWCETT, L.; HURRELL, A. (eds.). **Regionalism and world politics**. Oxford: Oxford University Press, 1995.

JACOBSEN, K. Factors influencing the policy responses of host governments to mass refugee influxes. **International migration review**, Nova York, v. 30, n.3, p. 655-678, 1996.

JOHNSON, P. **Habermas**: Rescuing the public sphere. Abingdon; New York: Routledge Studies in Social and Political Thought, 2006.

JUBILUT, L. L. **O Direito internacional dos refugiados e sua aplicação no ordenamento jurídico brasileiro**. São Paulo: Método, 2007.

JUBILUT, L. L.; APOLINÁRIO, S M. O. S. A população refugiada no Brasil: em busca da proteção integral. **Universitas Relações Internacionais**, Brasília, v 6, n 2, p.9-38, jul-dez. 2008.

JUBILUT, L. L.; APOLINÁRIO, S M. O. S. (org.). **Assistência e Proteção Humanitárias Internacionais**: Aspectos Teóricos e Práticos. São Paulo: Quartier Latin, 2012.

JUBILUT, L. L.; MADUREIRA, A. L. The Challenges of the protection of refugees and forced migrants in the framework of Cartagena + 30. **REMHU, Rev. Interdiscip. Mobil. Hum.** [online]. 2014, vol.22, n.43, pp.11-33. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/1980-85852503880004302>. Acesso em: 10 mar. 2016.

KALDOR, M. The idea of a global civil society. **International Affairs**, London, v. 79, n. 3, p. 583-593, mar., 2003.

KECK, M.; SIKKINK, K. **Activists beyond borders**: advocacy networks in international politics. Ithaca: Cornell University Press, 1998.

KEOHANE, R.; NYE, J. S. **International institutions and state power: essays in international relations theory**. Boulder: Westview Press, 1989.

KEOHANE, R.; NYE, J. S. **Power and Interdependence**: World Politics in Transition. Boston: Little, Brown and Company, 1977.

KRASNER, S. D. **International Regimes**. Ithaca: Cornell University Press, 1983.

KRATOCHWIL, F.; RUGGIE, J. G. International Organization: a state of the art and an art of the state. **International Organization**, Cambridge, v. 40, n. 4, p. 753- 775, 1986.

LAFER, C. **A identidade internacional do Brasil e a política externa brasileira**: passado, presente e futuro. São Paulo: Perspectiva, 2004.

LAFER, C. **As tensões, às vezes, são inevitáveis**: depoiment. Brasília: Entrevista de Celso Lafer para Gazeta do Povo. Entrevista concedida a André Gonçalves em 09 maio 2009. Disponível em: <http://www.gazetadopovo.com.br/vida-publica/as-tensoes-as-vezes-sao-inevitaveis-bkflwrxgujxbkwtoxemsgnzgu>. Acesso em: 27 out. 2015.

LAFER, C. Brasil: dilemas e desafios da política externa. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 14, n. 38, p. 260-267, Abr. 2000. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142000000100014&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 27 maio 2016.

LAMPREIA, L. F. **Diplomacia brasileira: palavras, contextos e razões**. Rio de Janeiro: Lacerda Editores, 1999.

LARSEN, F. 2019 nas urnas do mundo: em mais de 60 países estão previstas eleições gerais ou presidenciais; confira um panorama das principais. **Brasil de Fato**: Internacional. [online],

14 jan. 2019. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2019/01/14/artigo-or-2019-nas-urnas-do-mundo/>. Acesso em: 23 fev. 2019.

LEMOS, T. T. A Emenda Constitucional 45/04 e as alterações na recepção dos Tratados Internacionais de Direitos Humanos. **Revista Eletrônica De Direito Internacional**, v. 1, p. 16, 2007. Disponível em: <http://centrodireitointernacional.com.br/static/revistaeletronica/artigos/A%20EMENDA%20CONSTITUCIONAL%2045%20Tayara%20Talita%20Lemos.pdf> Acesso em: 03 maio 2019.

LIMA, W. Haitianos refugiados no Acre são enviados a SP e Porto Alegre. **Último Segundo: Brasil**. São Luís, 09 jan. 2012. Disponível em: <http://ultimosegundo.ig.com.br/brasil/haitianos-refugiados-no-acre-sao-enviados-a-sp-e-porto-alegre/n1597559789374.html>. Acesso em: 20 nov. 2015.

LONGO, I. Veto de Temer a pontos centrais da Lei de Migração é “lamentável”, diz entidade de direitos humanos. **Revista Forum**. [online], 16 maio 2017. Disponível em: <https://www.revistaforum.com.br/veto-de-temer-pontos-centrais-da-lei-de-migracao-e-lamentavel-diz-entidade-de-direitos-humanos/>. Acesso em: 25 fev. 2018.

LULA DA SILVA, L. I. Discurso do senhor presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na sessão de posse, no Congresso Nacional, em Brasília. 1 de Janeiro de 2003. In: AMORIM, C.; GUIMARÃES, S. P.; LULA DA SILVA, L.I. (org.). **A política externa do Brasil**. Brasília: IPRI/FUNAG, 2003, p.25-46. Disponível em: http://funag.gov.br/loja/download/128-Politica_Externa_do_Brasil_A.pdf. Acesso em: 09 maio 2016.

LUTZ, E. L.; SIKKINK, K. International Human Rights Law and Practice in Latin America. **International Organization**, Cambridge, v. 54, n. 3, p. 633-659, 2000. Disponível em: https://www.jstor.org/stable/2601347?seq=1#page_scan_tab_contents. Acesso em: 18 jun. 2016.

MAHLKE, H. Desafios à Consolidação do Sistema Internacional de Proteção aos Refugiados. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE DIREITO INTERNACIONAL, 12, 2014, Salvador. **Anais...** Salvador: 2014. Disponível em: https://www.academia.edu/21416339/_Desafios_%C3%A0_Consolida%C3%A7%C3%A3o_do_Sistema_Internacional_de_Prote%C3%A7%C3%A3o_aos_Refugiados_. Acesso em: 22 set. 2017.

MAPA, D. M. Inserção internacional no governo Lula: interpretações divergentes. **Revista Política Hoje**, Recife, v.34, n.1, p.34-79, 2010. Disponível em: [http://agendasdepoliticaexterna.com.br/img_db/prod/documentos/3_MAPA,%20D%20\(2009\)%20-%20Insercao%20Internacional%20no%20governo%20Lula_interpretacoes%20divergentes%20\[Relat%C3%B3rio%20Substantivo\].pdf](http://agendasdepoliticaexterna.com.br/img_db/prod/documentos/3_MAPA,%20D%20(2009)%20-%20Insercao%20Internacional%20no%20governo%20Lula_interpretacoes%20divergentes%20[Relat%C3%B3rio%20Substantivo].pdf). Acesso em: 14 fev. 2016.

MARCONI, C. A. Uma reflexão normativa acerca do regime internacional de direitos humanos em sua vertente penal. In: SEMINÁRIO DISCENTE DA PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA DA UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO, 2012, São Paulo. **Anais...** São Paulo: USP, 2012.

MARINUCCI, R.; MILESI, R. **Migrações internacionais contemporâneas: fenomenologia e análise**. Brasília: POM, 2005.

MARQUES, A. C. S. A ética do discurso e a formação do sujeito político em Habermas. **Cadernos da Escola do Legislativo**, Belo Horizonte, v 15, n 23, p.3-25, jan./jun. 2013.

MARQUES, S. **A imagem internacional do Brasil no governo Cardoso (1995-2002). Uma leitura construtivista do conceito de potência média**. 2005. 120f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) - Instituto de Relações Internacionais, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2005. Disponível em: <http://www.maxwell.vrac.puc-rio.br/Busca_etds.php?strSecao=resultado&nrSeq=6509@1>. Acesso em: 03 jun. 2016.

MATO GROSSO DO SUL. Governo do Estado. Secretaria de Estado de Direitos Humanos, Assistência Social e Trabalho. **Governo de MS institui comitê estadual para refugiados, migrantes e apátridas**. Campo Grande, MS, 2017. Disponível em: <http://www.sedhast.ms.gov.br/governo-de-ms-institui-comite-estadual-para-refugiados-migrantes-e-apatridas/>. Acesso em: 09 mar. 2018.

MCCARTHY, T. **La teoria crítica de Jürgen Habermas**. Madrid: Editorial, 2013.

MEARSHEIMER, J. The False Promise of International Institutions. **International Security**, Cambridge/ London, v. 19, n 3, pp. 5-49, 1995.

MELITO, L. Especialistas avaliam que Lei de Migração representa avanço, apesar de vetos. **Agência Brasil**. Brasília, 25 maio 2017. Disponível em: <http://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2017-05/especialistas-avaliam-que-lei-de-migracao-representa-avanco-apesar-de-vetos>. Acesso em: 08 jun. 2017.

MELO, R. Teoria Crítica e os sentidos da Emancipação. **CADERNO CRH**, Salvador, v. 24, n. 62, p. 249-262, Maio/Ago. 2011.

MILANI, C. R. S. Atores e agendas no campo da política externa brasileira de direitos humanos. In: PINHEIRO, L.; MILANI, C. R. S. (org.). **Política externa brasileira: as práticas da política e a política das práticas**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012.

MOREIRA, C. A Promoção dos Direitos Humanos para Refugiados no Brasil como Estratégia de Política Externa. **Blog do Núcleo de Estudos Multidisciplinares de Relações Internacionais**. São Paulo, 17 ago. 2015. Disponível em: <https://nemrisp.wordpress.com/2015/08/17/a-promocao-dos-direitos-humanos-para-refugiados-no-brasil-como-estrategia-de-politica-externa/>. Acesso em: 23 out. 2015.

MOREIRA J. B. Direitos Humanos e refugiados no Brasil. Políticas a partir de 1997. **Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana**, Brasília, ano XVI, n. 31, p. 412-421, 2008. Disponível em: www.csem.org.br/remhu/index.php/remhu/article/download/123/115. Acesso em: 11 jun. 2016.

MOREIRA J. B. **Política em relação aos refugiados no Brasil (1947-2010)**. 2012. 377f. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2012. Disponível em:

<http://www.bibliotecadigital.unicamp.br/document/?code=000850466>. Acesso em: 27 nov. 2015.

MOREIRA J. B. Redemocratização e direitos humanos: a política para refugiados no Brasil. **Rev. bras. polít. int.**, Brasília, v. 53, n. 1, p.111-119, Jul. 2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v53n1/a06v53n1.pdf>. Acesso em: 12 maio 2015.

MOREIRA, L. **Fundamentação do Direito em Habermas**. Belo Horizonte: Mandamentos, 2004.

MORGENTHAU, H. J. **A política entre as nações**: a luta pela guerra e pela paz. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2003.

NASCIMENTO, A. V. C. Análise sobre a proteção internacional dos refugiados. **Revista da Universidade Vale do Rio Verde**, Três Corações, v. 11, n. 2, p. 493-501, ago./dez. 2013.

NECKEL, S.. Retour vers le futur : la reféodalisation du capitalisme moderne. **Swiss Journal of Sociology**, [s/l] 43 (1), p. 183–196, 2017.

NOBRE, M. (org.). **Curso livre de teoria crítica**. 1ed. Campinas: Papirus, 2008.

NOBRE, M.; REPA, L. (org.). **Habermas e a reconstrução**: Sobre a categoria central da Teoria Crítica habermasiana. Campinas: Papirus, 2012.

NUNES, R. C.; RODRIGUEZ, V. G. A Política Externa Brasileira de Temer-Serra: retração política e subordinação econômica. **Bol. Conj. Nerint**, Porto Alegre , v.1, n. 4 , p. 1-91, jan/2017. Disponível em: <https://www.ufrgs.br/nerint/wp-content/uploads/2017/03/POR-Nunes-Rodriguez.pdf>. Acesso em: 22 nov. 2017.

OBSERVATÓRIO DAS MIGRAÇÕES INTERNACIONAIS DA UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA (OBMIGRA). **Microdados RAIS**, 2016. Disponível em: <http://obmigra.mte.gov.br/index-.php/component/k2/itemlist/category/42>. Acesso em: 23 fev. 2017.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL PARA AS MIGRAÇÕES (OIM). **Estado da migração no mundo 2013**: o bem-estar dos migrantes e o desenvolvimento, 2013.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA AS MIGRAÇÕES (OIM). **Política de Migração e Refúgio do Brasil Consolidada**. 2 volumes. Brasília: 2017. Disponível em: www.justica.gov.br/seus.../migracoes/visoes_do_contexto_migratorio_no_Brasil.pdf. Acesso em: 19 jan. 2018.

OLIVEIRA, A. T. R. Nova lei brasileira de migração: avanços, desafios e ameaças. **R. bras. Est. Pop.**, Belo Horizonte, v.34, n.1, p.171-179, jan./abr. 2017. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbepop/v34n1/0102-3098-rbepop-34-01-00171.pdf>. Acesso em: 02 mar. 2018.

OLIVEIRA, M. F. Alianças e coalizões internacionais no governo Lula: o Ibas e o G-20. **Rev. bras. polít. int.**, Brasília, v. 48, n. 2, p. 55-69, Dez. 2005. Disponível em:

http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292005000200003&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 03 set. 2015.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Convenção de 1951 relativa ao Estatuto dos Refugiados**. Disponível em:

http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf. Acesso em: 10 abr. 2015.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Protocolo de 1967 relativo ao Estatuto dos Refugiados**. Disponível em:

http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Protocolo_de_1967. Acesso em: 12 abr. 2015

ONUF, N. G. **World of Our Making: Rules and Rule in Social Theory and International Relations**. Columbia: University of South Carolina Press, 1989.

PAIVA, O. C. Refugiados da Segunda Guerra Mundial e os Direitos Humanos. **Diversitas: Núcleo de Estudos das Diversidades, Intolerâncias e Conflitos da FFLCH / USP**. São Paulo: 2011. Disponível em: <http://diversitas.fflch.usp.br/node/2180>. Acesso em 13 dez. 2015.

PARANÁ. Governo do Estado. Secretaria da Justiça, Trabalho e Direitos Humanos. Departamento de Direitos Humanos e Cidadania. **Migrantes, Refugiados e Apátridas**. Curitiba, [2015?] Disponível em:

<http://www.dedihc.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=100>. Acesso em: 10 mar. 2018.

PARANÁ. Governo do Estado. Secretaria de Comunicação Social. Agência de Notícias do Paraná. **Estado assina protocolo de intenções para defesa dos direitos dos refugiados**. Curitiba, 2017. Disponível em:

<http://www.aen.pr.gov.br/modules/noticias/article.php?storyid=94329&tit=Parana-assina-protocolo-de-intencoes-para-defesa-dos-direitos-dos-refugiados>. Acesso em: 10 mar. 2018.

PATARRA, N. L. Brasil: país de imigração? **Revista e-metropolis**, ano 3, n. 9, p. 6-18, jun. 2012. Disponível em: <http://emetropolis.net/artigo/64?name=o-brasil-pais-de-imigracao>. Acesso em: 27 abr. 2017.

PECEQUILO, C. S. A política externa do Brasil no século XXI: os eixos combinados de cooperação horizontal e vertical. **Rev. bras. polít. int.**, Brasília, v. 51, n. 2, p. 136-156, Dez. 2008. Disponível em:

http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292008000200009&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 10 fev. 2016.

PEIXOTO, J. As Teorias Explicativas das Migrações: Teorias Micro e Macro-Sociológicas. **SOCIUS Working Papers**, Lisboa, n. 11, 2004. Disponível em:

<https://www.repository.utl.pt/bitstream/10400.5/2037/1/wp200411.pdf>. Acesso em: 23 jul. 2016.

PENNAFORTE, C. A política externa brasileira em novos tempos: o fim da perspectiva ativa e altiva? In: CONGRESSO DE RELACIONES INTERNACIONALES, 8, 2016, Buenos Aires. **Anais...** Buenos Aires, 2016.

PINHEIRO, L. **Política externa brasileira**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2004.

PIOVESAN, F. **Direitos humanos e o Direito Constitucional Internacional**. São Paulo: Max Limonad, 1996.

PIZZI, J. **Ética do discurso**: a racionalidade ético-comunicativa. Porto Alegre: EDIPUCRS, 1994.

POGGIO, C. G. **Por que a extrema direita cresce no mundo, segundo este estudioso**: depoiment. [online]. Entrevista de Carlos Poggio para Nexo Jornal. Entrevista concedida a João Paulo Charleaux em 29 set. 2017. Disponível em: <https://www.nexojornal.com.br/entrevista/2017/09/29/Por-que-a-extrema-direita-cresce-no-mundo-segundo-este-estudioso>. Acesso em: 23 fev. 2019.

POKER, J. G. A. B. Os conceitos de Reconhecimento e Inclusão na Teoria de Habermas. *In*: POKER, J.G, MARTINS, C. A. (org.). **Reconhecimento, Direito e Discursividade em Habermas**. São Paulo: Fap-Unifesp, 2014, p. 337 – 365.

POKER, J. G. A. B. Os limites e possibilidade da compreensão como recurso metodológico nas Ciências Sociais, conforme a perspectiva de Habermas. *In*: TONKONOFF, S. (ed.). **Pensar lo social. Pluralismo teórico en América Latina**. Buenos Aires: Clacso Ediciones, 2018, p.175-192

PORTO ALEGRE. Prefeitura. **Decreto nº 19.349, de 22 de março de 2016**. Aprova o Regimento Interno do Comitê Municipal de Atenção aos Imigrantes, Refugiados, Apátridas e Vítimas do Tráfico de Pessoas no Município de Porto Alegre – COMITRAT-POA, Instituído pelo Decreto nº 18.815, de 10 de outubro de 2014. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/rs/p/porto-alegre/decreto/2016/1934/19349/decreto-n-19349-2016-aprova-o-regimento-interno-do-comite-municipal-de-atencao-aos-imigrantes-refugiados-apatridas-e-vitimas-do-traffic-de-pessoas-no-municipio-de-porto-alegre-comirat-poa-instituido-pelo-decreto-n-18815-de-10-de-outubro-de-2014>. Acesso em: 09 mar. 2018.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD). **Remover as barreiras**: mobilidade e desenvolvimento humanos – Relatório mundial sobre o desenvolvimento humano. Nova York: PNUD, 2009.

PROGRAMA DE ACOMPANHAMENTO DE POLÍTICA EXTERNA EM DIREITOS HUMANOS (PAPEDH). **Política Externa e Direitos Humanos**: O Brasil na Comissão de Direitos Humanos da ONU. Informe n. 1, Brasília, abril de 2005. Disponível em: www2.camara.gov.br/comissoes/cdhm/relatorios/papedh. Acesso em: 15 jun. 2015.

RAMANZINI, I. G. G. O prometido é devido: compliance no Sistema Interamericano de Direitos Humanos. *In*: SIMPÓSIO DE PÓS- GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS DO PROGRAMA SAN TIAGO DANTAS, 4, 2013, São Paulo. **Anais...** São Paulo: 2013. Disponível em: https://docs.wixstatic.com/ugd/93184a_abb96ed1dc4e4aa091a8963d44de08cd.pdf. Acesso em: 29 out. 2016.

RAMANZINI, I. G. G. **O prometido é devido**: compliance no Sistema Interamericano de Direitos Humanos. 2014. 132p. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) - Instituto de Relações Internacionais, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/101/101131/tde-26062014-141719/pt-br.php>. Acesso em: 26 jan. 2017.

RAMÍREZ, G. A. La politización de la ayuda humanitaria. **El mostrador**, Santiago, 21 fev. 2019. Disponível em <https://m.elmostrador.cl/noticias/opinion/2019/02/21/la-politizacion-de-la-ayuda-humanitaria/>. Acesso em: 10 maio 2019.

RAMOS, N. Diversidade cultural, educação e comunicação intercultural – políticas e estratégias de promoção do diálogo intercultural. **Revista Educação em Questão**, Natal, v. 34, n. 20, p. 9-32, jan./abr. 2009. Disponível em: www.revistaeduquestao.educ.ufrn.br/pdfs/v34n20.pdf. Acesso em: 05 ago. 2016.

RAYMUNDO, L. R. A construção da política pública estadual de promoção e defesa dos direitos de migrantes e refugiados no Estado do Paraná (2012-2015). **Caderno IPARDES**. Curitiba, v.5, n.1, p. 17-36, jan./jun. 2015. Disponível em: <http://www.ipardes.pr.gov.br/ojs/index.php/cadernoipardes/article/view/853>. Acesso em: 16 mar. 2018.

REIS, R. R. Os direitos humanos e a política internacional. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 27, p. 33-42, 2006.

REIS, R. R.; MOREIRA, J. B. Regime Internacional para Refugiados: mudanças e desafios. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, Dossiê “Relações Internacionais: novos cenários e agendas”, v. 18, n. 37, p. 17-30, out. 2010.

REPA, L. S. A cooriginariedade de direitos humanos e soberania popular: a crítica de Habermas a Rousseau e Kant. **Trans/Form/Ação**, Marília. (Impresso), v. 36, p. 103-120, 2013.

REPA, L. S. Encolhimento da moral, abertura para a política: diferenciação discursiva e falibilismo em Habermas. In: MARTINS, C. A; POKER, J. G. (org.). **Reconhecimento, direito e discursividade em Habermas**. São Paulo: FAP-UNIFESP, 2014, p. 71-90.

REPA, L. S. Jürgen Habermas e o modelo reconstrutivo de teoria crítica. In: NOBRE, M. (org.). **Curso livre de teoria crítica**. Campinas: Papirus, 2008, p. 161-182.

RESENDE, J. L. C. M. Análise Da (In) Efetividade Das Políticas Públicas Brasileiras À Luz Da Proteção Dos Direitos Humanos Dos Refugiados. In: ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI BRASÍLIA, XXVI, 2017, Brasília. **Anais...** Brasília: 2017. p.245-260. Disponível em: <https://www.conpedi.org.br/publicacoes/roj0xn13/46i41956/ai2Bncbp9vZMHh49.pdf>. Acesso em: 23 ago. 2018

RIBEIRO, H. M. Movimentos migratórios internacionais e direitos humanos na esfera do multiculturalismo. **Fragmentos de Cultura**, Goiânia, v. 18, n. 1/2, p. 35-48, jan./fev. 2008. Disponível em: seer.ucg.br/index.php/fragmentos/article/download/526/418. Acesso em: 10 jul. 2016.

RIBEIRO, J. R. Vitória dos conservadores austríacos abre caminho à extrema-direita. **Jornal PÚBLICO** [online] 15 de Outubro de 2017. Disponível em: <https://www.publico.pt/2017/10/15/mundo/noticia/direita-vence-eleicoes-legislativas>. Acesso em: 30 jul. 2018.

RICE, S.E. **Facing 21st-Century Threats: Why America Needs the UN.** Discurso da Embaixadora Susan E. Rice, representante Permanente dos EUA junto às Nações Unidas, no Conselho de Assuntos Mundiais de Oregon. Portland, EUA, 11 de fevereiro, 2011. Disponível em: <https://www.globalpolicy.org/un-reform/general-analysis-un-reform/49903-facing-21st-century-threats-why-america-needs-the-un.html>. Acesso em: 07 maio 2019.

ROCHA, D. C. C. As estratégias da política externa brasileira na era Lula: em busca de uma nova inserção internacional. In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM CIÊNCIAS SOCIAIS (ANPOCS), 38, 2014, Caxambu. **Anais...** Caxambu, 2014. Disponível em: http://www.anpocs.org/portal/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=9047&Itemid=456. Acesso em: 03 set. 2015.

RUGGIE, J. G. International responses to technology: concepts and trends. **International Organization**, Madison: University of Wisconsin Press, v. 29, n. 3, p.557-583, summer, 1975.

RUIZ DE SANTIAGO, J. Os direitos humanos dos refugiados no Brasil. **Boletim da Sociedade Brasileira de Direito Internacional**, São Paulo, ano XLV-XLVI, n. 84-86, p. 126-7, Dez. 1992/Mai. 1993.

RUSH, F. (Org.). **Teoria crítica**. Aparecida: Idéias & Letras, 2008.

SALLES, D. M. N. N; GONÇALVES, F. C. N. I. A atuação do estado brasileiro na proteção dos refugiados: a distância entre a legislação e a garantia dos direitos humanos. **Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais**, João Pessoa, v.1, n.2, p.111-132, Set/Dez 2016. Disponível em: <http://periodicos.ufpb.br/index.php/rppi/article/view/31039>. Acesso em: 29 abr. 2017.

SÁNCHEZ, G. Populismo e extrema-direita conquistam governo da Itália em 2018. **Revista Exame: Mundo**. [online], 13 dez 2018. Disponível em: <https://exame.abril.com.br/mundo/populismo-e-extrema-direita-conquistam-governo-da-italia-em-2018/>. Acesso em: 23 fev. 2019.

SANTOS, M. A promoção da democracia no exterior: a atuação do National Endowment for Democracy na América Latina e no Caribe (2005-2013).. **Ensaio do IEEI** , v. 25, p. 3-15, 2015.

SÃO PAULO (Município). Câmara Municipal. **PL que cria políticas para imigrantes é sancionado em Fórum Mundial**. São Paulo, 2016. Disponível em: <http://www.camara.sp.gov.br/blog/pl-que-cria-politicas-para-imigrantes-e-sancionado-em-forum-mundial/>. Acesso em: 08 mar. 2018.

SÃO PAULO (Município). Prefeitura. **Programa de Metas da cidade de São Paulo: Versão Final Participativa 2013-2016**. São Paulo, 2013. Disponível em:

https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/planejamento/arquivos/15308-004_AF_FolhetoProgrmadeMetas2Fase.pdf. Acesso em: 18 dez. 2018.

SÃO PAULO (Município). Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania. **Coordenação de Políticas para Migrantes da Prefeitura de São Paulo**. São Paulo, 2016. Disponível em: https://www.ilo.org/brasil/publicacoes/WCMS_547355/lang--pt/index.htm. Acesso em: 16 out. 2018.

SÃO PAULO (Município). Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania. **Documento final da 1.ª Conferência Municipal de Políticas para Imigrantes de São Paulo**. São Paulo, 2015. Disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/direitos_humanos/migrantes/publicacoes/index.php?p=156226 . Acesso em: 20 nov. 2018.

SARAIVA, J. F. S. Regime político e política exterior: novas aproximações. **Rev. bras. polít. int.**, Brasília , v. 46, n. 1, p. 208-211, jun. 2003 . Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292003000100010&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 12 maio 2015.

SCHUMACHER, A. A. Dificuldades de uma teoria normativa: Habermas e a conexão entre comunicação racional e sociedade. **Pro-Posições** , Campinas, v. 14, n.1 (40), p.149-166, jan./abr. 2003.

SCHUMACHER, A. A. Reconstrução Pragmático-Formal da Racionalidade Comunicativa: Origem e Dificuldades. In. MARTINS, C. A.; POKER, J. G.(Orgs). **O pensamento de Habermas em questão**. Marília: Oficina Universitária da UNESP, 2008.
SEITENFUS, R. A. S. Governo de Lula acerta ao utilizar diplomacia mais ativa, diz analista: depoiment. São Paulo: Entrevista de Ricardo Seitenfus para Folha de São Paulo em 12 jun. 2013. Disponível em: <http://www.seitenfus.com.br/visualizar.asp?t=noticias&ID=19>. Acesso em: 13 maio 2016.

SEITENFUS, R. A. S. O Brasil e suas relações internacionais. **Carta Internacional**, v. 2, n. 1, março 2007. Disponível em: <https://cartainternacional.abri.org.br/Carta/article/view/405/160>. Acesso em: 25 abr. 2016.

SEITENFUS, R. A. S. **Reconstruir Haiti**: entre la esperanza y el tridente imperial. República Dominicana: Conselho Latino-americano de Ciências Sociais (CLACSO), 2016.

SEITENFUS, R. A. S.; ZANELLA, C. K.; MARQUES, P. M. O Direito Internacional repensado em tempos de ausências e emergências: a busca de uma tradução para o princípio da não-indiferença. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 50, n.02, p.7-24, 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v50n2/a02v50n2>. Acesso em: 23 ago. 2015.

SIEBENEICHLER, F. B. **Jürgen Habermas: Razão Comunicativa e Emancipação**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1989.

SIKKINK, K. Human rights, principled issue-networks and sovereignty in Latin America. **International Organization**, Cambridge, n. 47, p.411-441, 1993. Disponível em:

https://www.jstor.org/stable/2706982?seq=1#page_scan_tab_contents. Acesso em: 13 set. 2017.

SIKKINK, K. Transnational Politics, International Relations Theory, and Human Rights: a new model of international politics is needed to explain the politics of human rights. **Political Science and Politics**, v.31, n.3, p.516-523, set. 1998.

SIKKINK, K. The justice cascade: the evolution and impact of foreign human rights trials in Latin America. **Chicago Journal of international Law**. 2001. Disponível em: <http://www.allbusiness.com/north-america/united-states-illinois-metro-areas-chicago/923014-1.html>. Acesso em: 07 set. 2016.

SILVA, E. F. **Emancipação e esclarecimento em Habermas** 2014. 71f. Dissertação (Mestrado em Filosofia) - Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes, Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2014.

SILVA, E. V. **A guerra ao terror: um atentado a consolidação dos direitos humanos**, pós 11/09. 2013. 145p. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2013. Disponível em: <https://repositorio.ufpe.br/bitstream/123456789/12473/1/Disserta%C3%A7%C3%A3o%20Evelyn%20Ver%C3%ADssimo%20%20Ci%C3%A4ncia%20Pol%C3%ADtica.pdf>> Acesso em: 23 jul. 2017.

SILVA, F. G. Iris Young, Nancy Fraser e Seyla Benhabib: uma disputa entre modelos críticos. In: NOBRE, M. (org.). **Curso livre de teoria crítica**. Campinas: Papirus, 2008.

SILVEIRA, J.; SIMÕES, A. C. Governo de Minas Gerais cria comitê de assistência para refugiados e imigrantes. **O Mundo: Comunicação Internacional**. Belo Horizonte, 14 out. 2015. Disponível em: <http://www.fca.pucminas.br/omundo/governo-de-minas-gerais-cria-comite-de-assistencia-para-refugiados-e-imigrantes/>. Acesso em: 10 mar. 2018.

SOARES, A. G. O papel dos regimes internacionais de Direitos Humanos na agenda doméstica brasileira. In: SEMANA DE PÓS GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA: INTERFACES DA CIÊNCIA POLÍTICA, 1, 2004, São Carlos. **Anais...** São Carlos: 2004.

SOARES DE LIMA, M. R. A política externa brasileira e os desafios da cooperação Sul-Sul., **Rev. bras. polít. int.**, Brasília, v. 48, n. 1, p. 24-59, jun. 2005. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292005000100002&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 21 out. 2016.

SOARES DE LIMA, M. R.; HIRST, M. Brazil as an intermediate state and regional power: action, choice and responsibilities. **International Affairs**, Oxford, v. 82, n. 1, p.21-47, 2006. Disponível em: <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1468-2346.2006.00513.x/abstract>. Acesso em: 22 set. 2015.

SOUZA NETO, D. M. **A política brasileira para as operações de paz e intervenções humanitárias: normas, ética e regionalização no envolvimento brasileiro na Minustah**. 2010. 357f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Instituto de Relações Internacionais, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2010.

Disponível em: http://www2.dbd.puc-rio.br/pergamum/tesesabertas/0812644_10_pretextual.pdf. Acesso em: 17 jul. 2016.

SPEKTOR, M. Por uma nova doutrina de política externa brasileira. In: SPEKTOR, M. **Desafios da Política Externa Brasileira**. Rio de Janeiro: CEBRI/ Fundação Konrad Adenauer, 2016. Disponível em: <http://midias.cebri.org/arquivo/10desafiosdaPEB.pdf>. Acesso em: 19 out. 2017.

STEIN, A. **Why Nations Cooperate**: Circumstance and Choice in International Relations. Ithaca: Cornell University Press, 1990.

STRANGE, S. Cave! Hic Dragones: A Critique of Regime Analysis. **International Organization**, Cambridge, v. 36, n. 2, p. 479-496, 1982. Disponível em: <http://www.ir.rochelleterman.com/sites/default/files/strange%201982.pdf>. Acesso em: 25 ago. 2016.

TEMER, M. **Discurso do Presidente da República, Michel Temer, na Abertura do Debate Geral da 72ª Sessão da Assembleia Geral da ONU**. Nova York, 19 set. 2017. Disponível em: <http://www2.planalto.gov.br/acompanhe-planalto/discursos/discursos-do-presidente-da-republica/discurso-do-presidente-da-republica-michel-temer-na-abertura-do-debate-geral-da-72o-sessao-da-assembleia-geral-da-onu>. Acesso em: 20 fev. 2018.

TOLOSSA, N. V. **A política europeia da segurança e defesa e a formação da identidade coletiva**: o caso do Reino Unido no governo de Tony Blair. 2004. 125f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) - Instituto de Relações Internacionais, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, 2004.

VALENÇA, M. M. Política Externa Brasileira e Multilateralismo: o que esperar do novo governo. **Cadernos Adenauer XVII**, Rio de Janeiro, n. 4, p.45-59, dez. 2016. Disponível em: <http://www.kas.de/wf/doc/21347-1442-5-30.pdf>. Acesso em: 27 mar. 2017.

VALDEVINO, D. C. V. S. A concepção de regimes na política internacional à luz das teorias de relações internacionais. **Universitas Relações Internacionais**, Brasília, v. 14, n. 1, p. 61-69, jan./jun. 2016.

VIGEVANI, T.; CEPALUNI, G. **A política externa brasileira**: busca de autonomia, de Sarney a Lula. São Paulo: Editora UNESP, 2011.

VIGEVANI, T.; CEPALUNI, G. A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação. **Contexto internacional**, Rio de Janeiro, v. 29, n. 2, p. 273-335, Dec. 2007. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010285292007000200002&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 17 set. 2015.

VIGEVANI, T.; OLIVEIRA, M. F. A política externa brasileira na era FHC: um exercício de autonomia pela integração. **Revista Internacional Interdisciplinar INTERthesis**, Florianópolis, v. 2, n. 1, p. 1-44, jan. 2005. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/interthesis/article/view/708>. Acesso em: 07 jan. 2016.

VIZENTINI, P. F. Cooperação Sul-Sul, Diplomacia de Prestígio ou imperialismo “Soft”? As Relações Brasil-África do Governo Lula. **Século XXI**, Porto Alegre, v. 1, n.1, p.65-84, 2010. Disponível em: 27TTP://sumarioperiodicos.espm.br/27TTP27.php/seculo21/article/viewFile/1706/31. Acesso em: 27 ago. 2015.

WALTZ, Kenneth N. **Theory of International Politics**. New York: McGraw-Hill, 1979.

WENDT, A. Anarchy is What States Make of It: The Social Construction of Power Politics. **International Organization**, Cambridge, v. 46, n. 2, p.391-425, 1992. Disponível em: https://www.jstor.org/stable/2706858?seq=1#page_scan_tab_contents. Acesso em: 22 jun. 2016.

WHITE, S. K. (ed.) **The Cambridge companion to Habermas**. Cambridge: Cambridge University Press, 1995.

WHITEBOOK, J. A união de Marx e Freud: a Teoria Crítica e a Psicanálise. In: RUSH, F. (Org.). **Teoria crítica**. Aparecida: Idéias & Letras, 2008.

WOLKENSTEIN, F. **Para ter hipóteses de ganhar, é preciso pôr a imigração no centro da campanha**: depoiment. [online]. Entrevista de Fabio Wolkenstein para Jornal PÚBLICO. Entrevista concedida à Maria João Guimarães em 15 out. 2017. Disponível em: <https://www.publico.pt/2017/10/15/mundo/entrevista/para-ter-hipoteses-de-ganhar-e-preciso-por-a-imigracao-no-centro-da-campanha-1788922> . Acesso em: 23 fev. 2019.

YOUNG, O. R. **Compliance and public authority**: a theory with international applications. Baltimore: John Hopkins University Press, 1979.

YOUNG, O. R. **Governance in World Affairs**. Ithaca: Cornell University Press, 1999.

ZEHFUSS, M. **Constructivism in International Relations**: The Politics of Reality. Cambridge: Cambridge University Press, 2002.