

FRoNteiRA

Revista de Iniciação Científica em Relações Internacionais

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE MINAS GERAIS

Grão-chanceler: Dom Walmor Oliveira de Azevedo

Reitor: Dom Joaquim Giovanni Mol Guimarães

Vice-reitora: Patrícia Bernardes

Assessor Especial da Reitoria: José Tarcísio Amorim

Chefe de Gabinete do Reitor: Paulo Roberto de Sousa

Pró-reitores: Extensão - Wanderley Chieppe Felippe; Gestão Financeira - Paulo Sérgio Gontijo do Carmo; Graduação - Maria Inês Martins; Logística e Infraestrutura - Rômulo Albertini Rigueira; Pesquisa e de Pós-graduação - Sérgio de Moraes Hanriot; Recursos Humanos - Sérgio Silveira Martins; Arcos - Jorge Sundermann; Barreiro - Lucila Ishitani; Betim - Eugênio Batista Leite; Contagem - Robson dos Santos Marques; Poços de Caldas - Iran Calixto Abrão; São Gabriel - Miguel Alonso de Gouvêa Valle; Serro e Guanhães - Ronaldo Rajão Santiago



EDITORA PUC MINAS

Diretor: Paulo Agostinho Nogueira Baptista

Coordenação editorial: Cláudia Teles de Menezes Teixeira

Assistente editorial: Maria Cristina Araújo Rabelo

Revisão: Virgínia Mata Machado

Divulgação: Danielle de Freitas Mourão

Comercial: Maria Aparecida dos Santos Mitraud

Conselho editorial: Paulo Agostinho Nogueira Baptista (Diretor); Ângela Vaz Leão (PUC Minas); Caio César Boschi (PUC Minas); João Francisco de Abreu (PUC Minas); Maria Zilda Ferreira Cury (UFMG); Mário Neto Borges (Fapemig); Milton do Nascimento (PUC Minas); Otávio Dulci (PUC Minas); Sérgio de Moraes Hanriot (PUC Minas)

EDITORA PUC MINAS • Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais

Rua Dom Lúcio Antunes, 180 • 30535-630 • Coração Eucarístico

Tel: (31) 3319.9904 • Belo Horizonte • Minas Gerais • Brasil

e-mail: editora@pucminas.br

ISSN: 1679-5377

FRoNteira

Revista de Iniciação Científica em Relações Internacionais



Pontifícia Universidade
Católica de Minas Gerais

Curso de Relações Internacionais

Belo Horizonte
v. 10 n. 20
p. 01 -107
2º sem. 2015

FRoNteIRA

Conselho executivo

Prof. Javier Alberto Vadell
Prof. Júlio César Bué
Daniela Aymorés Bianchin
Bruna de Castro Prates Renault

Conselho editorial

Alexandre César Cunha Leite, UEPPB
Amado Luiz Cervo, UnB
André Luiz Reis da Silva, UFRGS
Antônio Carlos Lessa, UnB
Antônio Jorge Ramalho da Rocha, UnB
Carlos Augusto Canedo, PUC Minas
Carlos Aurélio Pimenta Faria, PUC Minas
Clóvis Brigagão, Ucam
Danny Zahreddine, PUC Minas
Domicio Proença Júnior, UFRJ
Eduardo José Viola, UnB
Eugênio Diniz, PUC Minas
Flávia de Campos Mello, PUC SP
Henrique Altemani, UEPPB
João Pontes Nogueira, PUC Rio
José Flávio Sombra Saraiva, UnB
Léa Guimarães Souki, PUC Minas
Leonardo Nemer Caldeira Brant, PUC Minas
Marcelo Galuppo, PUC Minas
Maria Elizabeth Marques, PUC Minas
Maria Izabel Valladão de Carvalho, UnB
Mariana Andrade Barros
Miriam Gomes Saraiva, Uerj
Mônica Herz, PUC Rio
Nizar Messari, Al Akhawayn University
Onofre dos Santos Filho, PUC Minas
Oswaldo Bueno Amorim Filho, PUC Minas
Paulo Luiz Moreaux Lavigne Esteves, PUC Rio
Paulo José dos Reis Pereira, PUC São Paulo
Ricardo Seitenfus, UFSM
Sônia de Camargo, PUC Rio
Taiane Las Casas Campos, PUC Minas
Tullo Vigevani, Unesp

Apoio

Departamento de Relações Internacionais
Chefe: Professor Jorge Lasmar

Elaborada pela Biblioteca da Pontifícia Universidade Católica
de Minas Gerais

F935 Fronteira: Revista de Iniciação Científica. – v.10, n.20
(2015). – Belo Horizonte: Ed. PUC Minas, 2001- 2015.
v.
ISSN 1679-5377
Semestral
1. Relações internacionais - Periódicos. I. Pontifícia
Universidade Católica de Minas Gerais. Curso de Relações
Internacionais.

CDU: 327(05)

Sumário

Mudanças no Saldo Migratório Internacional do Brasil: uma análise sobre as causas que intensificaram a migração de estrangeiros para o Brasil, desde a década de 1990 _____	6
<i>Changes in Brazil's International Migratory Balance: an analysis of the causes that have intensified the migration of foreigners to Brazil since the 1990s</i>	
Ricardo Bezerra Requião	
Brasil y la problemática de los refugiados: el caso del Programa de Reasentamiento Solidario _____	35
<i>Brasil e a problemática dos refugiados: o caso do Programa de Reassentamento Solidário</i>	
Eloísa Ailín Escalante	
Ascensão e queda: impactos do <i>Welfare State</i> na gestão de crise de 2008 na Islândia _____	51
<i>Rise and fall: impacts of the Welfare State on the 2008's crisis management in Iceland</i>	
Rúbia Marcussi Pontes	
Entre o nacional e o internacional: as políticas públicas brasileiras contra exploração sexual infantil _____	77
<i>Between the national and the international: the Brazilian public policies against child sexual exploitation</i>	
Márcia de Paiva Fernandes	
Resenha do livro "The International Relations of Middle-Earth – Learning from The Lord of The Rings" _____	98
Annie Oviedo	
<i>Sobre os autores</i> _____	104
<i>Chamada de artigos</i> _____	105

Mudanças no Saldo Migratório Internacional do Brasil: uma análise sobre as causas que intensificaram a migração de estrangeiros para o Brasil desde a década de 1990

Changes in Brazil's International Migratory Balance: an analysis of the causes that have intensified the migration of foreigners to Brazil since the 1990s

Ricardo Bezerra Requião

Resumo

As Migrações Internacionais, enquanto movimentos de grandes grupos humanos, não são elementos recentes nas Ciências Sociais. Contudo, têm se mantido relevantes por representarem impactos políticos, econômicos, culturais e sociais nas coletividades dos países de origem, de trânsito e de destino. Quanto ao Brasil, o que dados demográficos mostram é uma alteração, desde a última década do século XX, nos Saldos Migratórios Internacionais; isto é, um aumento expressivo do número de migrantes internacionais que escolhem o Brasil como país de destino. Para além do entendimento das motivações individuais envolvidas no ato de migrar, o presente artigo buscou compreender as razões políticas e socioeconômicas de formação de um novo contexto das Relações Internacionais, dentro do qual o Brasil se tornou mais atraente para migrantes internacionais, através da utilização de dados amostrais encontrados nos Censos Demográficos de 1991, 2000 e 2010 do IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística), embasados num arcabouço teórico específico da área das Migrações Internacionais e em remissões interdisciplinares, que permitiram encontrar as causas do aumento no volume de entrada de migrantes internacionais no Brasil, desde a década de 1990.

Palavras-chave: Brasil. Migrações Internacionais. Mudanças Demográficas. Desenvolvimento. Saldo Migratório Internacional.

Abstract

International Migration, understood as movements of large groups of human beings, is not a new element of the Social Sciences. They have remained relevant due to political, economic, cultural and social impacts on the countries of origin, transit and destination. In regard to Brazil, the demographic data shows an alteration since the last decade of the Twentieth Century in the International Migratory Balance; namely, a significant increase in the number of international migrants who choose Brazil as their country of destination. In order to go beyond individual motivations involved in migration, this paper sought to understand the political and socio-economic reasons behind the constitution of a new International Relations background, within which Brazil became more attractive for international migrants, using sample data found in the Demographic Census of 1991, 2000 and 2010 of the IBGE (Brazilian Institute of Geography and Statistics), based on a theoretical framework specific to the ground of International Migration and interdisciplinary references, which permitted discerning the causes of the increase in the amount of international migrants entering Brazil, since the 1990s.

Key-words: Brazil. International Migration. Demographic Changes. Development. International Migratory Balance.

Fluxos migratórios são fenômenos sociais presentes na organização e na dinâmica das sociedades humanas, tendo, “desde tempos imemoriais, modelado profundamente a Humanidade” (LÖNNROTH, 1991, p. 711; tradução nossa¹), constituindo um elemento da contínua inter-relação entre os seres humanos e os entornos físico e social; em relação ao qual cabe reconhecer, inclusive, que “as mais dinâmicas civilizações surgiram onde o tráfego humano foi mais intenso” (CAVARZERE, 2001 apud LOPES, 2009, p. 595). As migrações são movimentações tanto no espaço físico, como nos espaços social, jurídico, econômico, político e cultural, como afirmam Sayad (1998) e Cavalcanti et al (2014). Contudo, “ainda que o problema (e)imigratório [sic] possa ser considerado tão antigo quanto a própria humanidade, os fenômenos migratórios de massa foram invenções dos séculos XIX e XX” (MENEZES, 2007, p. 203). Partindo deste pressuposto, e entendendo migrações como

Os movimentos que pressupõem para o sujeito uma alteração de entorno político administrativo, social ou cultural relativamente duradouro; ou, de outro modo, qualquer mudança permanente de residência que implique a interrupção de atividades em um lugar e sua reorganização em outro. (BLANCO, 2000 apud LÉON, 2005, p. 6, tradução nossa²).

Pode-se compreender que não compõem fluxos migratórios os deslocamentos turísticos, as viagens a negócio e para estudo, devido à sua transitoriedade e porque não conformam uma reorganização vital para os indivíduos. Da mesma maneira, nota-se que o fenômeno das migrações internacionais impacta não só o país de destino, mas toda a estrutura social do país de origem e os sujeitos envolvidos, diretamente, ou não, por este se constituir como

[...] um ‘processo total’, [*devido ser analisado*] tanto do ponto de vista dos fatores que levam à partida do país de origem quanto da perspectiva das estratégias adotadas pelo imigrantes para se inserir na sociedade de destino. Para compreender a complexidade de tal fenômeno, é necessário caminhar entre esses dois pólos. (DIETRICH, 2011, p. 28).

Tendo isso em vista, compreende-se que o primeiro passo para aprofundar o conhecimento sobre as migrações internacionais é

1. Since time immemorial, profoundly shaped mankind.
2. Los movimientos que supongan para el sujeto un cambio de entorno político administrativo, social y/o cultural relativamente duradero; o, de otro modo, cualquier cambio permanente de residencia que implique la interrupción de actividades en un lugar y su reorganización en otro.

compreender sua história. Esta, resumidamente e de acordo com Massey et al. (2009), pode ser dividida em quatro períodos:

- a) período mercantilista, do século XVI ao século XIX, período em que os principais fluxos migratórios se compuseram principalmente de produtores agrícolas em busca de novas terras, administradores, artesãos, criminosos e escravos, transportados à força, se movimentando por motivos ligados aos processos de colonização;
- b) período industrial, se estendendo desde a Primeira Revolução Industrial à disseminação das novas práticas econômicas pelo continente europeu e suas colônias; iii) período dos conflitos da Primeira Guerra Mundial, durando até a Crise da Bolsa de New York, que interrompeu muitos dos fluxos migratórios então tradicionais;
- c) período pós-industrial, a partir da década de 1960, constituindo um diferencial em relação aos períodos anteriores por representar uma fase efetivamente global das migrações internacionais.

Logo, vê-se que as razões envolvidas na escolha racional de migrar³ – que envolve os custos de deixar a sociedade de origem e adentrar um grupo social distinto – tem se relacionado, historicamente, a: razões econômicas; de sobrevivência, ligadas a qualquer motivo que ponha em risco a vida e a dignidade humana no território de origem, como a ameaça de fome, guerras, catástrofes naturais, alterações climáticas; e políticos, isto é, por conta de temores de perseguição por motivos de sua raça, religião, nacionalidade, associação a determinado grupo social ou opinião política, como estabelecem a Convenção das Nações Unidas relativa ao Estatuto do Refugiado, de 1951, e seu Protocolo Adicional, de 1967.

Desta maneira, os fluxos migratórios internacionais se substanciam como uma importante variável tanto para a política internacional quanto para as políticas domésticas, essencialmente,

3. Excetuando-se as citações diretas, será utilizado, neste projeto de pesquisa, as mesmas acepções e terminologias adotadas por Firmeza (2007), ao afirmar que:

Contemporaneamente, há um tendência para a utilização de termos como ‘migração’, ‘migrante’ e ‘migratório’, sem os prefixos [...]. O abandono progressivo desses prefixos acompanha a própria evolução da substância do tema, uma vez que, as direções dos fluxos vêm apresentando natureza crescentemente cambiante, com países que são, ao mesmo tempo, pontos de origem, de trânsito e de destino. (FIRMEZA, 2007, p. 17-18).

dos países diretamente envolvidos com a saída, o trânsito e a chegada de migrantes, e se tornam, a cada novo período histórico, um fator de cálculo para a formulação de políticas econômicas, sociais e consulares. Segundo Firmeza (2007),

No plano internacional, a migração constitui fenômeno de escopo mundial, com conseqüências relevantes para a sociedade, a economia e a segurança dos países de origem, de trânsito e de destino. A estimativa do número de migrantes internacionais passou de 176 milhões no ano 2000 para 191 milhões em 2005. Se fosse colocada em um só território, essa população constituiria o quinto país mais populoso do mundo. (FIRMEZA, 2007, p. 16).

Assim, é perceptível “a tendência cada vez mais difundida de preocupação com a imigração e com os desdobramentos da presença do ‘outro’ no cotidiano” (MENEZES, 2007, p. 197); preocupação, esta, que passa, nas últimas décadas, a se dar também nos países “emergentes”, como o Brasil, que se constituiu historicamente como uma área de recepção de migrantes – essencialmente europeus que buscavam, nos termos de Assis et al. (2010), “uma terra de oportunidades” – e, mais tarde, em três grandes ondas (PATARRA; BAENINGER, 1995): de 1880 a 1903, implantação da lavoura de café; de 1904 a 1930, em conseqüência da 1ª Guerra Mundial; e, de 1930 a 1953.

A partir da década de 1960, contudo, estabeleceu-se uma mudança nos Saldos Migratórios Internacionais brasileiros, que se tornaram negativos, ou seja, o país se caracterizou como pólo emissor de migrantes; dito de outra forma, o número de brasileiros que saíram do país com destino a um ou mais países estrangeiros ⁴ superou o de estrangeiros que escolhiam o Brasil como país de destino durante seu processo de deslocamento internacional.

O ápice da migração de brasileiros para o exterior se deu na década de 1980, quando pelo menos um milhão de brasileiros estava fora do país. Contudo, este fenômeno não constituiu uma “[...] *inversão de tendência* – o Brasil não seria um país de imigração que passou a ser de emigração. Em outras palavras, não teria passado de *receptor* a *expulsor* de população.” (PATARRA, 2005, p. 25, grifo do autor). As características, o volume e o contexto em que se dão estes fluxos os

4. Ressalta-se aqui, em concordância com Firmeza (2007), o fato de que muitos migrantes, até atingirem o país ao qual se dirigem, atravessam as fronteiras de um terceiro país – “país de trânsito”; e, ainda, ao fato de que existem migrantes que depois de se estabelecerem em um “país de destino/receptor” migram novamente para outro país.

diferenciam daqueles que ocorreram no passado. O país seguiu, assim, um padrão mundial sobre a temática, em que desde o fim da década de 1980 e mais marcadamente na década de 1990, tem-se

[...] Assistido a enormes transformações econômicas, sociais, políticas, demográficas, culturais e ideológicas no âmbito internacional [...] Nesse contexto, os movimentos migratórios internacionais vêm tomando cada vez mais importância. As desigualdades regionais acentuadas e crescentes, a destruição do bloco soviético, a manifestação de conflitos localizados, entre outros aspectos, constituem o pano de fundo desses enormes deslocamentos populacionais. (PATARRA; BAENINGER, 1995, p. 78).

Refletindo um panorama modificado em que as migrações internacionais constituem uma “questão emergente, avolumando-se, tornando-se visíveis e notórios, constituindo-se numa das expressões da crise econômica-social e do impacto do processo de reestruturação produtiva em âmbito mundial.” (PATARRA; BAENINGER, 1995, p. 81).

Este fenômeno é referenciado por Castles e Miller (2003) como “globalização das migrações”⁵, fazendo referência à recente dinâmica do Capitalismo, “caracterizado pela globalização da produção, que se apóia na flexibilidade dos processos de trabalho, dos mercados de trabalho, dos produtos e dos padrões de consumo” (HARVEY, 1992 apud PATARRA; BAENINGER, 1995, p. 81). Martine (2005) complementa esta linha de pensamento ao afirmar que:

Nos dias de hoje, o horizonte do migrante não se restringe à cidade mais próxima, nem à capital do estado ou do país. Seu horizonte é o mundo – vislumbrado no cinema, na televisão, na comunicação entre parentes e amigos. O migrante vive num mundo onde a globalização dispensa fronteiras, muda parâmetros diariamente, ostenta luxos, esbanja informações, estimula consumos, gera sonhos e, finalmente, cria expectativas de uma vida melhor. (MARTINE, 2005, p. 3).

Desta forma, “a migração ajuda a apagar as linhas divisórias tradicionais entre idiomas, culturas, grupos étnicos e Estados-nação” (CASTLES, 2000, p. 17, tradução nossa⁶), o que faz com que

5. “A globalização das migrações: a tendência de mais e mais países serem crucialmente afetados por movimentos migratórios ao mesmo tempo. Ademais, a diversidade de áreas de origem tem crescido, de forma que os países receptores passam a ter entrantes dos mais distintos arcabouços econômicos, sociais e culturais”. (CASTLES; MILLER, 2003, p. 7; tradução nossa).

6. La migración ayuda a borrar las líneas divisórias tradicionales entre idiomas, culturas, grupos étnicos y Estados nación.

distâncias diminuam e localizações sejam redefinidas (PATARRA; BAENINGER, 1995). Assim, as oportunidades econômicas que tem surgido nos países “emergentes”, como o Brasil, paralelas à tendência de arrefecimento do ímpeto de crescimento dos países “desenvolvidos” – como deixa claro Fishlow (2011) – alteram em parte a lógica tradicional das migrações internacionais, bem como o direcionamento dos fluxos de migrantes internacionais.

Particularmente no caso do Brasil, o desenvolvimento econômico – intimamente atrelado à estabilidade política – atrai empresas e investimentos estrangeiros, ao mesmo tempo que consegue aumentar as oportunidades de emprego para os nacionais. A nova posição do Brasil enquanto *global player*⁷ promove mais estímulos à entrada no país, além de que problemas internacionais – tais como crises e recessões econômicas, xenofobia, políticas consulares altamente restritivas, etc. – tornam a opção de migrar para o Brasil mais interessante. Vislumbram-se, ainda, outras razões, como a migração por segurança, ou seja, situações em que estrangeiros que correm qualquer tipo de risco em seus países resolvem migrar, a exemplo dos refugiados e dos grupos de diáspora.

Assim, compreende-se que, simplesmente por integrar o sistema de Estados, o Brasil já está ligado ao tema das migrações internacionais. Ademais, numa conjuntura política e econômica favorável, como explicitam Fishlow (2011) e Sweig (2010), em que o Brasil exerce um papel relevante – tendo uma participação significativa em fóruns de discussão de diversas agendas das Relações Internacionais; servindo de exemplo para os demais Estados ao atingir a

7. Para Sweig (2010), a caracterização do Brasil como global player se faz possível a partir de critérios geográficos e, principalmente, econômicos, como o fato de ser “um dos maiores produtores globais de produtos necessários a todos: desde animais, vegetais e minerais à água, energia e aeronaves” (SWEIG, 2010, p. 1; tradução nossa), contemporizados por ganhos econômicos e sociais e conquistas diplomáticas. Em complemento, o país tem sido bem-sucedido nos seus esforços nas áreas de governança global, missões de paz e discussões ambientais. Contudo, a própria autora apresenta fatores que fazem com que este novo posicionamento do Brasil não seja ainda um consenso – aliás, pelo contrário, seja expresso por contradições –, na própria política doméstica brasileira: “O Brasil é um país em desenvolvimento e desenvolvido. O Estado é ao mesmo tempo forte e fraco. [...] O país compartilha suas fronteiras com dez nações latino-americanas, mas praticamente não se identifica como latino-americano. O Brasil adere a princípios macroeconômicos conservadores enquanto promove programas sociais agressivos. Vangloria-se de possuir um setor financeiro e bancário global, com a terceira maior Bolsa de Valores do mundo, mas 26% da sua população ainda vive em favelas. Grandes projetos de infra-estrutura estão sendo postos em prática no Rio de Janeiro, que será sede da Copa do Mundo de 2014 e dos Jogos Olímpicos de 2016; enquanto na mesma cidade, mais de 4600 pessoas morreram vítimas de violências relacionadas a crimes, drogas e milícias em 2008”. (SWEIG, 2010, pp. 1-2, tradução nossa).

vanguarda em setores como o energético e de assistência social; e, inclusive, pleiteando um protagonismo semelhante ao exercido por outras potências – a temática das migrações internacionais necessita de uma luz própria, que faça jus ao volume e relevo que tem apresentado não só para a política interna do Brasil, mas para suas relações com outros países e povos, seja sob o viés econômico, seja com foco no estabelecimento de legislações, medidas e leis que regulem esses movimentos que se dão entre fronteiras.

A globalização se tornou, desde a década de 1980, o principal fator causador de movimentos migratórios internacionais, exceto em casos de conflitos armados ou desastres naturais, o que faz com que, segundo Martine (2005), “os padrões da migração internacional refl[itam] tanto as desigualdades entre países como as mudanças econômicas e sociais que ocorrem em diferentes países” (MARTINE, 2005, p. 8), de modo que, os fluxos migratórios estão, em sua própria natureza, conectados ao processo de crescimento e desenvolvimento econômico relativo dos Estados (SOLIMANO; TOKMAN, 2006). Se deve, entretanto, ter em mente que o crescimento econômico não é um determinante isolado dos fluxos migratórios internacionais. Como deixa claro Novaes (2008), em sua apresentação sobre a relação entre o Estado desenvolvimentista e o “Consenso de Washington”⁸, estes fluxos estão relacionados à estabilidade e à conjuntura política no sentido de favorecerem, ou não, a entrada de indivíduos no país. Daí, se pode compreender o fato de o volume de estrangeiros ingressantes no Brasil não ter aumentado durante o “Milagre Econômico”⁹ alcançado no decurso da Ditadura Militar.

Em específico ao caso brasileiro,

Nos últimos anos, a estabilização econômica e o crescimento voltaram a tornar o Brasil um país atraente para imigração, e passa-

8. Para Novaes (2008), o “Consenso de Washington” é o símbolo do receituário prescrito por organismos internacionais – financeiros, essencialmente –, como o FMI (Fundo Monetário Internacional, o Banco Mundial e o BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento), segundo o qual, os países “em desenvolvimento” imersos em contextos de crise econômica e instabilidade “deveriam desregular mercados, abrir suas economias, implementar práticas não-intervencionistas, bem como abdicar de todo o projeto de cunho nacionalista-desenvolvimentista” (FIORI, 2003 apud NOVAES, 2008, p. 6).

9. A expressão “Milagre Econômico” faz referência, de acordo com Hermann (2011), à fase de crescimento vigoroso da economia brasileira de 1968 a 1973. “Nesse período, o PIB cresceu a uma taxa média da ordem de 11% ao ano [...] acompanhado de *queda de inflação* (embora moderada) e de sensível *melhora do BP*, que registrou superávits crescentes ao longo do período.” (HERMANN, 2011, p. 82; grifo do autor).

mos a ser a local de destino de imigrantes de países vizinhos como a Bolívia, e também de grupos vindos de países mais distantes, como os chineses, que já somam 250 mil no Brasil. Embora o saldo migratório atual ainda seja francamente favorável à emigração, a imigração vem crescendo, e em 2009 a OIM estimava em 688.026 o número de imigrantes no Brasil, embora grande parte dos analistas trabalhe com um contingente de pelo menos 1 milhão de estrangeiros no Brasil, contando com os indocumentados. (REIS, 2011, p. 48).¹⁰

Assim, tem-se que, conforme Solimano (2003), os indivíduos escolhem o momento de executar seus movimentos migratórios internacionais levando em conta a etapa do ciclo econômico – de forma simplificada, a ponderação sobre se existe ou não estabilidade no contexto econômico doméstico – em que se encontram os países receptor e emissor. O autor apresenta, ademais, outros fatores favorecedores das migrações internacionais que podem ser aplicados a alguns dos fluxos migratórios componentes do volume de estrangeiros que entra no Brasil. Um deles é a existência de uma política migratória pouco restritiva – correspondente à capacidade de realizar o desejo de migrar –, como se verifica no Brasil, destacadamente devido ao fato de que o principal instrumento jurídico brasileiro que diz respeito às migrações internacionais, o Estatuto do Estrangeiro, bastante restritivo inclusive devido ao contexto em que foi formulado (isto é, na Ditadura Militar), esteja desatualizado e já não corresponda à prática de aceitação da entrada de migrantes no país ou, mesmo, de reconhecimento dos direitos destes.

O segundo fator seriam as diferenças e aproximações culturais entre os países de destino e origem. “Fatores como o idioma, as tradições e as relações familiares incidem nos padrões de migração. As diferenças nestes padrões culturais que podem existir entre os países de origem e de destino tendem a atuar como um possível freio à migração internacional” (SOLIMANO, 2003, p.65, tradução nossa¹¹). Com relação a este critério, o Brasil seria

10. A autora complementa sua assertiva ao afirmar que “o número é baixo, considerando a dimensão total da população brasileira, mas a concentração de alguns grupos em cidades específicas vem contribuindo para uma maior visibilidade do tema migração na sociedade brasileira” (REIS, 2011, p. 59), constituindo uma das “grandes questões políticas do nosso tempo” (REIS, 2011, p. 62), ainda que as dimensões dos fluxos migratórios no Brasil sejam menos expressivas que em países grandes receptores e emissores de população.

11. Factores como el idioma, las tradiciones y las relaciones familiares inciden en los patrones de migración. Las diferencias en estos rasgos culturales que suelen darse entre los países de origen y de destino tienden a actuar como un posible freno a la migración internacional.

atrativo por conta, destacadamente, da existência de uma hospitalidade reconhecida – inclusive devido à própria formação histórica da sociedade brasileira –, e por não possuir precedentes de xenofobia ou preconceito explícito contra migrantes, o que contribui para que o país se constitua como um grande receptor de refugiados e grupos de diáspora – confirmando uma posição já historicamente adotada, a citar a recepção de grandes contingentes de indivíduos advindos das diásporas libanesa e armênia. Para isso contribui, como assevera Menezes (2007), um maior número de acordos internacionais assinados pelo país nesta área das relações internacionais.

O terceiro fator apresentado por Solimano (2003) são os regimes políticos – democráticos ou autoritários – dos países emissores e receptores, que fazem parte do cálculo racional dos indivíduos no momento de realizar a migração internacional.

Desta forma, “o status internacional do Brasil melhorou. O país ganhou voz. As decisões agora envolvem não a simples presença do Brasil, mas seu assentimento. [...] O Brasil evoluiu e se uniu ao restante do mundo” (FISHLOW, 2011, p. 242). Entre as consequências da estabilização e globalização da situação político-econômica está o aumento das oportunidades de emprego que, num contexto de abertura ao capital e aos demais fatores de produção estrangeiros e também estabilidade política, significa o acréscimo de postos ocupados por migrantes internacionais, sejam estes de países desenvolvidos – que normalmente são especializados e acompanham os investimentos advindos de seus países –, seja de países com condições de desenvolvimento iguais ou inferiores às brasileiras – que podem encontrar no território brasileiro maiores salários e melhores condições de vida: “os imigrantes e emigrantes são, em sua maioria, pessoas que buscam trabalho assalariado e portanto [*comparam*] a situação do mercado laboral nos países de origem e destino ao realizar suas decisões de migração internacional” (SOLIMANO; TOKMAN, 2006, p. 39). Outra consequência desse novo momento no qual está inserido o Brasil desde a segunda metade da década de 1980, agora em relação ao campo dos Direitos Humanos, é a maior proatividade do Estado e da diplomacia brasileiros em ações relativas a refugiados, e outros migrantes forçados, em geral.

O Saldo Migratório Internacional do Brasil, portanto, representa – e é consequência de – as condições que o país oferece ao

desenvolvimento econômico e social de seus habitantes e não-habitantes, e deve ser estudado para que haja possibilidade de lidar concretamente com suas novas características, novos fluxos e problemas dele decorrentes.

Perspectivas teóricas das migrações internacionais

Uma vez abordado o tema das Migrações Internacionais, faz-se necessário um entendimento das teorias já produzidas no campo, para possibilitar uma compreensão abrangente do fenômeno, enquanto elemento integrante da dinâmica social das sociedades receptoras e emissoras. Contudo, reconhecendo a complexidade do fenômeno migratório, é necessário ter em vista, conforme Arango (2003), que

[...] Quando se indaga sobre as causas *[das migrações internacionais]* é extremamente difícil proporcionar respostas gerais que possam servir para explicar uma variedade ilimitada de situações. Como põem em foco tanto dados censitários como histórias de vida, as causas das migrações são inumeráveis, de modo que as respostas gerais estão destinadas ao reducionismo. (ARANGO, 2003, p. 24, tradução nossa¹²).

Torna-se, assim, imprescindível o recurso a várias das teorias, de forma conjunta, para que uma supra os “vazios” explicativos deixadas por outros marcos conceituais¹³:

As migrações são demasiadamente diversas e multifacetadas e os contextos em que se produzem muito variados para que uma única teoria possa explicá-las. Consequentemente, a avaliação deve ser feita com base em outros critérios, como sua contribuição para uma melhor compreensão das facetas, dimensões e processos específicos das migrações ou seu potencial para orientar a investigação e proporcionar hipóteses coerentes que possam ser verificadas empiricamente. [...] Talvez a maior dificuldade para o estudo das migrações resida em sua extrema diversidade, quanto a formas, tipos, processos, atores, motivações e contextos socioeconômicos e culturais. Isso torna facilmente compreensíveis os

12. Cuando se indaga acerca de las causas, es extremadamente difícil proporcionar respuestas generales que puedan servir para explicar una variedad ilimitada de situaciones. Como ponen de manifiesto tanto las encuestas como las historias de vida, las causas de las migraciones son innumerables, de modo que las respuestas generales están abocadas al reduccionismo.

13. É necessário, ainda, ter em mente que, em concordância com Lee (1966), surgirão diversos casos excepcionais não diretamente explanados pelas teorias e que a condição de simplificação ideal pode ser impossível de se concretizar.

problemas que as teorias encontram para explicar tal complexidade. (ARANGO, 2003, p. 26-27, tradução nossa¹⁴).

Ravenstein (1885) é ligado à primeira tentativa de generalização sobre as migrações humanas, ao propor “leis de migrações”, afirmando, entre elas, que as migrações se dão por etapas e que cada fluxo migratório gera uma contracorrente compensatória. Com base em seus estudos, se consolidou o modelo explicativo dos fatores *push-pull*, isto é, da existência de uma conjuntura, no país de origem (*fatores push*), que impulsiona as pessoas a deixarem-no, tais como elevada pressão demográfica, perseguições políticas ou religiosas, revoluções e pobreza; e, de uma outra conjuntura, no país de destino (*fatores pull*), que atrai as pessoas, como promessa de liberdade civil, oportunidades de emprego e estabilidade socio-política. Entre eles, se encontra o indivíduo, a quem cabe a decisão de se manter no seu país ou de migrar.

Neste modelo, foram criticadas: a não-relação com o contexto histórico, social e político, uma vez que, as migrações internacionais se dão por fenômenos sociais e não só individuais; a impossibilidade de explicar movimentos migratórios interestatais que fogem do padrão de “cidadão de país pobre em direção a um país rico”; e, talvez mais importante, a não-explicação do que leva os migrantes internacionais a escolherem um país e não outro, mesmo com características semelhantes.

Como conseqüência do modelo *push-pull*, surge a Teoria Neoclássica das Migrações, que, de forma sintética, estabelece que os fluxos migratórios internacionais se dão dse países com excesso de mão-de-obra (e, de forma correspondente, salários baixos) para países com as características contrárias, sendo a decisão de migrar baseada num cálculo racional de custos e benefícios. Dessa forma, esta teoria consegue agregar os níveis de análise micro (decisões individuais) e macro (os determinantes estruturais). Arango (2003) analisa, contudo, que esta teoria não é capaz de explicar – num con-

14. Las migraciones son demasiado diversas y multifacéticas y muy variados los contextos en los que se producen como para que una única teoría pueda explicarlas. Por consiguiente, la evaluación debe hacerse en base a otros criterios, como su contribución a una mejor comprensión de facetas, dimensiones y procesos específicos de las migraciones o su potencial para orientas la investigación y proporcionar hipótesis coherentes que puedan ser verificadas empíricamente [...] Quizá la mayor dificultad para el estudio de las migraciones reside en su extrema diversidad, en cuanto a formas, tipos, procesos, actores, motivaciones y contextos socioeconómicos y culturales. Ello hace fácilmente comprensibles los problemas que las teorías encuentran para explicar tal complejidad.

texto onde as disparidades entre os países são evidentes e marcantes – porque apenas uma parte de cada sociedade opta pela migração e também a existência de migrações de cunho não-econômico.

No intuito de corrigir alguma das limitações das teorias anteriores, a Teoria da Nova Economia das Migrações Laborais associa a migração internacional a decisões tomadas por unidades sociais, como a família, sendo o movimento migratório uma opção para diversificar e elevar a renda do grupo em questão. Contudo, sua análise doméstica – que foca essencialmente nas causas e consequências, dentro do país de origem, que levam à Migração Internacional – falha ao não incluir os elementos impulsionadores das migrações internacionais nos países de destino.

Por contraste, tem-se a Teoria dos Mercados de Trabalho Duais ou Segmentados, que atenta, especialmente, à conjuntura das sociedades receptoras de migrantes. Piore (1979) afirma que existem trabalhos instáveis e pouco especializados nas economias dos países industrializados, que são descartados pelos nacionais por proverem baixos salários e baixo *status*, mas que os migrantes internacionais estão dispostos a aceitar, principalmente por que a noção de *status* é diferente e o salário lhes é atrativo, quando comparado aos de seus países de origem. Aqui, as críticas se dão por não explicar os fatores que levam à migração no país de origem.

A Teoria de Sistema-Mundo, de Wallerstein (1976), afirma que o “moderno sistema mundial” formado no século XVI divide os países em três esferas: Centro, Semi-Periferia e Periferia. Portanto, a “posição” de um Estado no sistema influenciaria suas relações políticas e econômicas com as demais unidades. Assim, as relações capitalistas, que penetrariam as sociedades pré-capitalistas, criariam uma população disposta a migrar para empregos não-especializados nos países industrializados, sobretudo com os quais seu país de origem teve laços coloniais. A visão de Wallerstein é criticada por ser generalista, visto que, cada vez são mais frequentes migrações internacionais entre países sem qualquer relação além da migratória.

Desde a década de 1980, tem crescido em importância e em difusão as teorias de cunho social. Uma das mais relevantes é a Teoria do Capital Social e das Redes Sociais. Definindo “capital social” nos termos de Pierre Bourdieu (1986), como “agregado de recursos reais e potenciais que estão vinculados à posse de uma rede durável de relações mais ou menos institucionalizadas de entendimento e reconhecimento mútuos” (BOURDIEU, 1986, p. 248; tradução nos-

sa¹⁵), sustenta-se que os migrantes internacionais, enquanto atores racionais, perseguem objetivos e, no intuito de atingi-los, mobilizam os recursos relacionais aos quais tem acesso, para conseguir informações e escolher o país de destino, por exemplo. Por não levar em conta a importância das políticas dos países receptores relativas às Migrações Internacionais, essa teoria deu espaço a críticas.

Existem, ainda, teorias que defendem a causação cumulativa das Migrações Internacionais, ou seja, a defesa de que há auto-sustentação e perpetuação neste fenômeno. Massey et al. (1993) identificou a modificação da realidade através de uma série de processos socioeconômicos, como a expansão das redes sociais, o desenvolvimento de uma cultura de migração, a distribuição desigual do capital humano e a estigmatização dos trabalhos executados pelos migrantes.

Análise dos Saldos Migratórios Internacionais Brasileiros a partir dos Censos Demográficos de 1991, 2000 e 2010 do IBGE

Apoiado na afirmação de Massey et al. (2009), sobre a importância de que se conduzam estudos na área das migrações internacionais no contexto latino-americano e, mais especificamente, sul-americano:

Embora possa ser difícil obter conclusões gerais da diversidade de circunstâncias econômicas, demográficas e históricas da América do Sul, a região merece muita atenção como uma das mais antigas áreas receptoras de migrantes do mundo, e uma importante fonte de migrantes internacionais hoje. (MASSEY et al. 2009, p. 205, tradução nossa¹⁶).

Reconhece-se, em acordo com os autores, que mesmo tendo recebido historicamente pouca atenção, nas últimas décadas as migrações internacionais voltaram a ter mais relevância no contexto latino-americano das Ciências Sociais, havendo sucesso na adaptação da Teoria do Sistema-Mundo ao contexto local por esta

15. The aggregate of actual or potential resources which are linked to possession of a durable network of more or less institutionalized relationships of mutual acquaintance and recognition.

16. Although it may be difficult to distill general conclusions from the diversity of economic, demographic, and historic circumstances in South America, the region nonetheless merits close attention as one of the oldest immigrant-receiving regions of the world, and an important source for international migrants today.

[...] poder ser considerada como a herdeira intelectual da tradição histórico-estruturalista, atualizada para o novo contexto de expansão comercial, de fim do modelo de Industrialização por Substituição de Importações, de revolução neoliberal e de globalização da economia de mercado. (MASSEY et al. 2009, p. 207, tradução nossa ¹⁷).

Todavia, devido à constituição como um contexto tão plural e multicausal, grande parte das teorias consegue algum suporte empírico: “todos os modelos teóricos parecem captar uma porção da realidade” (MASSEY et al. 2009, p. 221, tradução nossa¹⁸); o que torna necessário o recurso a várias delas no intuito de se chegar a conclusões referentes às tendências apresentadas pelos fluxos migratórios sul-americanos. Desta forma, vislumbram-se novos padrões de mobilidade. “Ao passo que as populações urbanas se desconcentraram, cidades médias cresceram e as economias mudaram para um novo, mais flexível padrão de acumulação capitalista”. (MASSEY et al. 2009, p. 207, tradução nossa ¹⁹).

Isto é, reconhece-se que o tema das migrações internacionais deve ser estudado no contexto brasileiro, como metonímia a todo o contexto latino-americano, a partir de um foco que seja bem-sucedido em relacionar o nível macro – ao analisar as condicionantes econômicas, políticas, culturais e demográficas – com o nível micro, por meio da interpretação das motivações dos indivíduos e grupos migrantes, por se acreditar que “a migração é um fenômeno demográfico complexo, pois ao mesmo tempo em que um fluxo migratório apresenta características universais e estruturalmente semelhantes a outros fluxos, desenvolve histórica e socialmente sua singularidade” (FAZITO, 2008, p. 152).

Tentou-se, desta forma, confirmar as palavras de Massey et al. (2009) de que “grande parte do trabalho é interpretativo mais que analítico” (MASSEY et al. 2009, p. 220; tradução nossa ²⁰), asseverando o que afirma Fazito (2008), de que “as migrações constituem processo social e histórico e, portanto, as causas e consequências

17. May be considered the intellectual inheritor of the historical-structural tradition, updated to the new international context of expanded trade, the end of import substitution industrialization, the neoliberal revolution, and the globalization of the market economy.

18. All theoretical models seem to capture a portion of the reality.

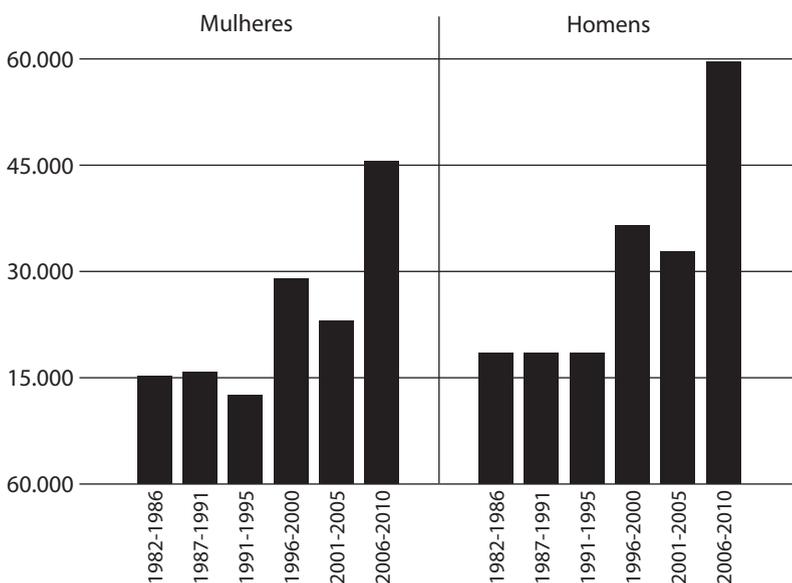
19. As urban population have deconcentrated, intermediate cities have grown, and economies have shifted to new, more flexible patterns of capital accumulation.

20. A great deal of the work is interpretative rather than analytic.

dos deslocamentos só podem ser adequadamente compreendidas quando analisados em uma perspectiva integrada e processual” (FAZITO, 2008, p. 151).

Os fluxos migratórios internacionais com destino ao Brasil, conforme demonstrado pelos gráficos apresentados abaixo, demonstram que, após um grande período de comportamento instável – algumas vezes, cíclico – houve aumento, no quadro mais geral, do número de migrantes estrangeiros no país (Gráfico 1), com destaque para o aumento de 106,49% entre os quinquênios 1991-1995 e 1996-2000, correspondente aos novos contornos tomados pelo Brasil em sua participação internacional, em acordo com Reis (2011), quando a autora estabelece uma relação direta entre crescimento e estabilização econômicos e políticos e a atração de estrangeiros.

Gráfico 1: Naturais de Outros Países, por sexo e período em que fixou residência no Brasil; 1982-2010

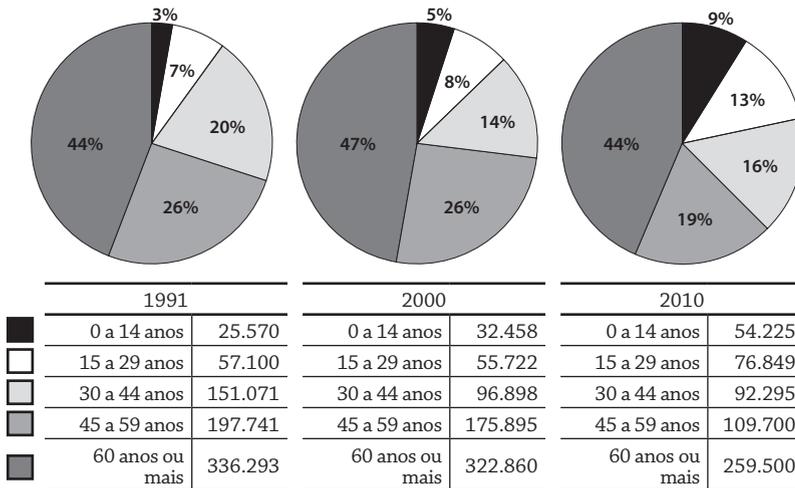


	1982-1986	1987-1991	1991-1995	1996-2000	2001-2005	2006-2010
Mulheres	15.350	15.937	12.874	29.164	25.285	45.587
Homens	18.673	18.589	18.694	36.021	33.859	59.690

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados dos Censos Demográficos de 1991, 2000 e 2010 do INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (1991; 2000; 2010).

Uma tendência verificada no espaço de tempo sob análise é o processo de renovação dos migrantes; isto é, as faixas etárias mais jovens têm suas participações no total aumentadas (Gráfico 2). Este efeito está relacionado às novas ofertas de trabalho existentes no Brasil e ao fato de que as “idades de 20 a 29 anos [são] idades em que há maior propensão à emigração internacional, devido, principalmente, a questões laborais” (CARVALHO; CAMPOS, 2006, p. 10), em acordo com o que afirma Patarra (2005): “em sua maioria os movimentos [atingem] os jovens adultos de camadas médias urbanas” (PATARRA, 2005, p. 25).

Gráfico 2: Distribuição da população de Naturais de Outros Países por faixas etárias; 1991, 2000 e 2010



Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados dos Censos Demográficos de 1991, 2000 e 2010 do INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (1991; 2000; 2010).

Além da renovação, se verifica, com base no Gráfico 1, a feminização dos fluxos migratórios para o Brasil, visto que, ainda que a maioria de Naturais de Outros Países no Brasil seja de homens, cujo crescimento em valores absolutos foi constante desde o início do período em análise – merecendo destaque o aumento de 92,7%, verificado entre 1991-1995 e 1996-2000 – a porcentagem masculina no total se reduziu devido ao aumento de 126,5% no volume de migrantes do sexo feminino.

Este processo de feminização das migrações internacionais constitui um reflexo do fenômeno mundial de “generalização do

trabalho feminino migrante” (RAMOS, 2010, p. 1), no qual o movimento migratório de mulheres não mais se resume ao reagrupamento familiar – após migração dos cônjuges ou familiares do sexo masculino – passando, então, a ter um papel ativo “no mercado de trabalho, nas redes sociais e associativas, na economia e desenvolvimento dos países de acolhimento e de origem” (RAMOS, 2010, p. 2). Quanto aos vínculos interpessoais estabelecidos entre migrantes, é possível corroborar o que afirma a Teoria de Redes Sociais ao verificar que as migrações femininas contribuem para fomentar relações pessoais com base, por exemplo, no trabalho e no envolvimento com atividades do grupo social em que se instalam, contribuindo para novas dinâmicas demográficas, a nível familiar, bem como na esfera dos fluxos migratórios internacionais.

O aumento do número de migrantes femininos no Brasil (e, também, o aumento da proporção de mulheres no total dos Naturais de Outros Países ingressados no país) representa – além da importância para a autonomia feminina, conforme Ramos (2010) – um elemento essencial para o funcionamento dos mercados de trabalho, inclusive porque a presença de mulheres estrangeiras na execução de trabalhos domésticos “permite às mulheres autóctones [sic] participar mais ativamente nas atividades econômicas e remuneradas fora de casa” (RAMOS, 2010, p. 3), estendendo a noção de “empoderamento”²¹ feminino (RAMOS, 2010, p. 1), trabalhada pela autora, às mulheres nativas dos países que recebem mulheres migrantes.

Contudo, Ramos (2010) chama atenção para o fato de que mesmo que parte das mulheres migrantes sejam integradas aos mercados de trabalho formais, “muitas não escapam a modalidades atípicas e precárias na economia subterrânea [sic] e no emprego informal” (RAMOS, 2010, p. 3). A autora dá destaque ao trabalho como empregadas domésticas, ao qual se soma, no caso brasileiro, a absorção por atividades como vendedoras ambulantes e costureiras em empresas ilegais e, muitas vezes, em regime de semi-escravidão, levando à conclusão de que “as taxas de atividade oficiais femininas estão subestimadas, dado que o emprego

21. De acordo com Pereira (2006), “empoderamento” significa, em geral, a ação coletiva desenvolvida pelos indivíduos quando participam de espaços privilegiados de decisões, de consciência social dos direitos sociais [*ultrapassando*] a tomada de iniciativa individual de conhecimento [...] até atingir a compreensão de teias complexas de relações sociais que informam contextos econômicos e políticos mais abrangentes” (PEREIRA, 2006).

das mulheres, nomeadamente imigrantes, é uma das características da economia paralela, em que muitas trabalham sem ser declaradas” (RAMOS, 2010, p. 3).

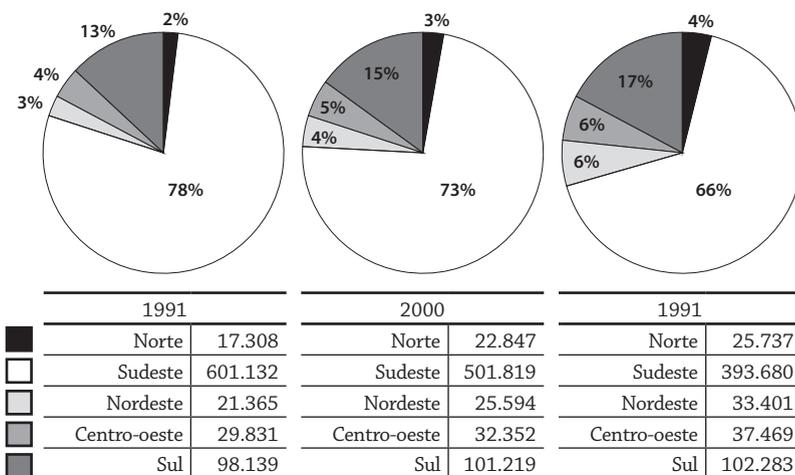
Vislumbra-se, desta forma, a importância de variáveis económicas na decisão de migrar para o Brasil – seguindo uma tendência histórica, segundo Bassanezi (1995) e Pilagallo e Diwan (2012), como apresentado anteriormente: as diferenças geográficas na demanda e oferta de trabalho (resumidamente, as várias opções de renda disponíveis no horizonte de escolha dos indivíduos) constituem, nos termos da Teoria Neoclássica das Migrações Internacionais, uma das causas de incentivo para migração. O contexto brasileiro pós-1990 corresponde a tal característica, tendo-se em vista a vantagem comparativa em termos salariais que apresenta tanto em relação a países menos desenvolvidos, quanto em relação às altas taxas de desemprego – principalmente de jovens e afetando em maior medida as mulheres – verificadas em sociedades dos países desenvolvidos, porém em crise ou com mercados de trabalho em processo de saturação.

Além das variáveis eminentemente económicas, é preciso levar em consideração a estabilidade política usufruída pelo Brasil nas últimas duas décadas, que, por seu turno, também constitui um elemento de atração de indivíduos cujos países de origem – ou de prévia residência – passam por períodos de instabilidades políticas ou regimes nos quais os direitos individuais são restringidos de alguma forma (SOLIMANO, 2003). Forma-se, assim, uma conjuntura que impulsiona a saída do país de origem – *fatores push*, para Ravenstein (1885) – frente a elementos, tais como liberdade civil, oportunidades de emprego e estabilidade sócio-política, apresentados pelo Brasil, no caso da presente análise. Logo, tem-se que ao desejo de “prosperar no aspecto material” (RAVENSTEIN, 1885, p. 286; tradução nossa²²) se acrescentam considerações políticas e sociais no cálculo racional que envolve o deslocamento entre Estados, no sistema internacional.

Em relação à distribuição da população de migrantes estrangeiros pelas grandes regiões brasileiras (Gráfico 3), o que se verifica é um aumento da destinação para todas elas, a exceção da região Sudeste, historicamente a maior receptora de migrantes. A participação desta região se reduziu, ainda que tenha se mantido – no período sob análise – a maior.

22. To prosper in the material aspect.

Gráfico 3: Distribuição da população de Naturais de Outros Países por grandes regiões; 1991, 2000 e 2010



Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados dos Censos Demográficos de 1991, 2000 e 2010 do INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (1991; 2000; 2010).

Esta redução se deve, provavelmente: a uma maior taxa de mortalidade dentre os migrantes da região em foco – taxa esta, perfeitamente esperada tendo-se em vista que a região concentrou a maior parte dos migrantes chegados ao Brasil até a primeira metade do século XX, integrantes de faixas etárias mais idosas –; ou, a um processo de deslocamento interno dos próprios migrantes, com destino a outras regiões do país, com altas taxas de desenvolvimento nas últimas décadas, resultantes do desenvolvimento econômico do país como um todo; e, com destaque para setores – como o setor agro-exportador e o setor de serviços (principalmente, o de turismo e de construção civil) – que conseguem, a partir da redemocratização e da estabilização econômica brasileiras, despertar seu potencial e atrair investimentos, bem como indivíduos nacionais e estrangeiros, seja como mão-de-obra, seja na qualidade de investidores, promovendo uma perceptível, ainda que leve, descentralização da região Sudeste na atração de migrantes internacionais.

Assim, para Reis (2011), ainda que em consideração ao total da população brasileira o número de migrantes internacionais seja baixo – se comparado a outros Estados com grande recepção de mi-

grantes estrangeiros –, “a concentração de alguns grupos em cidades específicas vem contribuindo para uma maior visibilidade do tema migração na sociedade brasileira” (REIS, 2011, p. 59).

No que se refere à alocação profissional dos migrantes, com base em dados de 2010 da Organização Internacional para as Migrações (OIM), o setor mais representativo é o de Comércio (com 22,74% do total), seguido pela Indústria de Transformação, pela Educação e pela Intermediação Financeira (9,78% do total), corroborando Menezes (2007), quando a autora afirma a importância da política brasileira de atração de investimentos para a migração internacional destinada ao país; e, sendo explicitado pela OIM (2010), ao asseverar que

[...] desde o ano de 1993 até 2008 destacaram-se as participações dos Dirigentes de Empresa e Investidor Pessoa Física. O processo de reestruturação produtiva tem trazido um contingente importante de estrangeiros para trabalhar nas empresas instaladas no Brasil. De fato, em 2008, cerca de 60% das autorizações de trabalho concedidas contemplaram um contingente de estrangeiros com curso superior completo, incluindo mestrado e doutorado. (OIM, 2010, p. 24).

Cabe destaque que, como apresenta a Teoria dos Mercados de Trabalho Duais, muitos destes migrantes ocupam postos de trabalho, para os quais normalmente se exige formações específicas que a mão-de-obra nacional não consegue suprir, seja devido à carência de profissionais especializados – ou com experiência satisfatória –, seja devido à própria ausência no Brasil de formação acadêmica e técnica exigida para a função; de forma que, no caso brasileiro, é possível refutar a ideia de que o fluxo de migrantes acarreta *per se* competição com os nacionais, tendo influência direta sobre a taxa de desemprego.

Ainda no que se refere ao mercado de trabalho e à alocação profissional dos migrantes internacionais que adentram o Brasil, uma análise mais detida das autorizações de trabalho concedidas a estrangeiros (BRASIL apud OIM, 2010), permite ver que a maioria destas é destinada a indivíduos provenientes de países desenvolvidos, destacadamente estadunidenses, japoneses e europeus (em maior número franceses, italianos, alemães, portugueses e ingleses), refletindo alguns dos grupos com maior presença de migrantes no Brasil, sendo que estes, em sua maior parte, integram os mercados formais, que exigem especializações e qualificações

profissionais diferenciadas. A nível de exemplo, a indivíduos das cinco nacionalidades europeias acima citadas foram concedidas, entre 1993 e 1997, 7081 autorizações de trabalho, número este que subiu para 34907, entre 2005 e 2008, de acordo com dados Ministério do Trabalho (BRASIL apud OIM, 2010).

Contudo, nota-se uma disparidade quanto à concessão de autorizações de trabalho a sul-americanos, ainda que estes tenham historicamente grande participação nos fluxos de migrantes direcionados ao Brasil, com destaque para os argentinos, bolivianos, chilenos, paraguaios e uruguaios – estas cinco nacionalidades somam 102757 migrantes, em 1991, e 118612 migrantes em 2000, de acordo com dados do Proyecto IMILA do Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE, 2000), que majoritariamente integram mercados de trabalho informais. O mesmo ocorre com os migrantes provenientes de países africanos e da maior parte de países asiáticos.

Após as análises focais dos gráficos apresentados, compreende-se que a porcentagem de migrantes na população residente total, a partir principalmente de 1996 (Gráfico 1), mostra que os novos fluxos estão sendo representativos em todas as faixas etárias, e para ambos os sexos (ainda que com predominância relativa de faixas etárias mais jovens e de pequena maioria masculina) o que sem dúvida demonstra a integração do Brasil a sistemas migratórios internacionais – dos quais participam, por um lado, os países receptores de brasileiros migrantes e os emissores de estrangeiros para o Brasil –, não apenas como país emissor (ou, para alguns autores, “expulsor”) de migrantes, mas também como pólo receptor de fluxos migratórios internacionais.

Assim, se perpetuam deslocamentos internacionais não só como produtos de alterações na sociedade receptora – neste caso, a sociedade brasileira – bem como promotores de mudanças sociais, culturais, econômicas e políticas nesta sociedade, com potencial, segundo a Teoria da Causação Cumulativa, para atração de novos fluxos com o passar do tempo, para a qual contribuem os vínculos sociais estabelecidos, dando continuidade existencial às migrações.

Retomando Fishlow (2011), Reis (2011) e Sweig (2010) – além de Martine (2005), quando afirma que a globalização constitui o “motor principal da migração internacional neste momento histórico” (MARTINE, 2005, p. 8) – é pertinente concluir que o aumento do número de estrangeiros no Brasil é efeito de positivos resultados

nos campos político e econômico obtidos pelo país desde a redemocratização (consecutindo em maior estabilidade conjuntural), seguida de um desenvolvimento econômico contínuo e, relativamente estável, cujos efeitos não se restringiram à política doméstica. O sistema internacional presenciou, desde a última década do século XX, um protagonismo brasileiro em esferas múltiplas – constituindo, nos termos de Fishlow (2011), a “hora do envolvimento” – com destaque para a extensão de esforços diplomáticos e a maior integração econômica aos níveis global e regional, de forma que, em contrapartida à maior visibilidade e presença brasileiras, se estabeleceram – ou se fortaleceram – fluxos de capital, tecnologia e, conseqüentemente, de pessoas.

Considerações Finais

Sabendo que “os movimentos migratórios internacionais constituem a contrapartida da reestruturação territorial planetária – que, por sua vez, está intrinsecamente relacionada à reestruturação econômico-produtiva em escala global” (PATARRA, 2005, p. 24), compreende-se que seu estudo não deve se limitar à Demografia, “uma vez que [a *migração internacional*] também afeta muitas outras áreas da vida social, incluindo economia, relações laborais, política e cultura” (BIJAK, 2006, p. 3, tradução nossa ²³), se constituindo, nos termos de Dietrich (2011) como um “processo total”. Assim, buscou-se não se restringir a considerações meramente demográficas, intentando conciliar dados dos Censos Demográficos brasileiros com teorias das migrações internacionais e com produções acadêmicas de outras áreas do conhecimento para que, juntas, estas diversas fontes pudessem ser propícias e efetivas o suficiente na corroboração ou negação da hipótese previamente formulada.

O Brasil, tendo passado por enormes transformações políticas e econômicas desde a metade da década de 1980, voltou a desempenhar o papel histórico de receptor de migrantes internacionais, ainda que seu Saldo Migratório permaneça negativo – isto é, que o aumento do número de estrangeiros ingressados no país não tenha superado o total de brasileiros no exterior –, reflexo da emergência da questão migratória a nível mundial, como deixam claro Patarra e Baeninger (1995), correspondendo

23. It also affects many other areas of social life, including economy, labour relations, politics and culture.

ao fenômeno da “globalização das migrações”, exposto por Castles e Miller (2003), em referência à multiplicidade, intensidade e concomitância de fluxos migratórios internacionais, com ampla diversidade de países emissores e receptores.

À nova – ainda que controversa – posição do Brasil como *global player*, nos termos de Sweig (2010), se somaram, no período sob análise, problemas e instabilidades internacionais – sejam estas advindas de fatores naturais ou de conjunturas políticas específicas –, tornando a opção de migrar para o Brasil mais interessante para aqueles indivíduos que resolvem deixar seus países de origem. Logo, se verifica que dentre as causas de aumento do número de migrantes internacionais no Brasil são vislumbrados fatores domésticos e internacionais, uma vez que, de acordo com Martine (2005), os atuais padrões migratórios são decorrentes de mudanças sociais e econômicas diferenciais entre países, como, também, assevera Pizarro (2011):

O presente momento mostra que, no processo da migração internacional, estão confluindo velhos e novos desafios, em cujo exame lições do passado que foram aprovadas pela história se encontram com novas expressões cuja abordagem é incipiente. (PIZARRO, 2011, p. 17; tradução nossa²⁴).

Dentre os fatores apontados estão a pobreza, os conflitos internos ou internacionais, as situações de desigualdade econômica ou social e os desequilíbrios decorrentes de processos desiguais de desenvolvimento tendo, a partir da última década do século XX, implicações não restritas às sociedades diretamente envolvidas, ou àquelas geograficamente próximas. As transformações socioeconômicas, culturais e políticas do cenário internacional contemporâneo implicam mobilidade de capitais e investimentos, bem como de fatores de produção, dentre os quais, a força de trabalho.

No Brasil, o número de migrantes internacionais que adentra o país sofreu aumento, como apresentado anteriormente, devido a um contexto favorável, a níveis político e econômico, onde o processo de redemocratização e estabilização política, em conjunto ao crescimento e reequilíbrio da economia consubstanciaram um ambiente onde migrantes econômicos encontram oportunidades de melhores salários e qualidade de vida, ausentes ou minimizadas

24. El presente momento muestra que, en el proceso de migración internacional, están afluyendo viejos y nuevos desafíos, en cuyo exámen lecciones del pasado que fueron aprobadas por la historia se encuentran con nuevas expresiones cuyo enfoque es incipiente.

em seus países de origem por razões de crises econômicas locais ou de insuficientes – e, normalmente, desigualmente distribuídos – frutos do desenvolvimento local.

Desde a última década do século XX, o Brasil constitui, ainda, um ambiente onde indivíduos que migram por outros motivos além da busca por emprego também encontram, além de boa receptividade e comprometimento nacional, a possibilidade de se desenvolverem enquanto pessoas, passando a viver num contexto em que seus direitos e sua dignidade são melhor resguardados que em seus Estados de origem. Esta nova conjuntura brasileira, pós-1990, é refletida – através dos Censos Demográficos publicados pelo IBGE e de outros estudos – numa crescente atratividade de indivíduos, com destaque para as faixas etárias abaixo dos 29 anos e para as mulheres, bem como uma maior dispersão dos fluxos pelas grandes regiões brasileiras, reduzindo a concentração nas áreas tradicionalmente destacadas na recepção de fluxos migratórios, o que demonstra o maior crescimento econômico do país como um todo.

Referências

ARANGO, Joaquín. La explicación teórica de las migraciones: luz y sombra. **Migración y Desarrollo**, México, v. 1, Oct. 2003.

ASSIS, Gláucia de Oliveira; DIAS, Carlos Alberto; SIQUEIRA, Sueli. as múltiplas faces do retorno à terra natal. **Cadernos de debates refúgio, migrações e cidadania**, Brasília, v. 5, n. 5, nov. 2010.

BAENINGER, Rosana. O Brasil na rota das migrações internacionais recentes. **Jornal da Unicamp**, Campinas, n. 226, 25-31 ago. 2003. Disponível em: <http://www.unicamp.br/unicamp/unicamp_hoje/ju/agosto2003/ju226pg2b.html>. Acesso em: 17 jul. 2011.

BARCELLOS, Tanya Maria Macedo de. Migrações no Brasil: considerações sobre o período recente. **Indicadores Econômicos FEE**, Porto Alegre, v. 23, n. 4, p. 251-256, jan. 1996.

BARRETO, Luiz Paulo Teles Ferreira. Considerações sobre a imigração no Brasil contemporâneo. In: CASTRO, Mary Garcia (Coord.). **Migrações internacionais: contribuições para políticas**, Brasil 2000. Brasília: CNPD, 2001.

BASSANEZI, Maris Silva C. Beozzo. Imigrações internacionais no Brasil: um panorama histórico. In: PATARRA, Neide Lopes. (Coord.). **Emigração e imigração internacionais no Brasil contemporâneo**. São Paulo: FNUAP, 1995.

BIJAK, Jakub. **Forecasting international migration: selected theories, models, and methods**. Warsaw : CEFMR, 2006. Working Paper 4, 2006. Disponível em: <http://www.cefmr.pan.pl/docs/cefmr_wp_2006-04.pdf>. Acesso em: 23 ago. 2011.

BLANCO, Cristina. **Las migraciones contemporáneas**. Madrid: Alianza Editorial S.A., 2000.

BOURDIEU, Pierre. The forms of capital. In: RICHARDSON, John G. **Handbook of theory and research for the sociology of education**. New York: Greenwood Press, 1986. p. 241-258.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Brasília: Senado, 1988. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 28 jun. 2012.

BRASIL. **Estatuto do estrangeiro e regulamentação**. Brasília: Senado, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2009.

BRETTELL, Caroline B.; HOLLIFIELD, James F. Migration theory: talking across disciplines. In: BRETTELL, Caroline B.; HOLLIFIELD, James F.(Ed.). **Migration theory: talking across disciplines**. New York: Routledge, 2007.

CAMPOS, Marden Barbosa de. Estimativas de migração internacional no Brasil: os velhos e os novos desafios. In: OLIVEIRA, Luiz Antonio Pinto de; OLIVEIRA, Antônio Tadeu Ribeiro de (Org.). **Reflexões sobre os deslocamentos populacionais no Brasil**. Rio de Janeiro: IBGE, 2011.

CARVALHO, José Alberto Magno de; CAMPOS, Marden Barbosa de. A variação do saldo migratório internacional do Brasil. **Estudos Avançados**, São Paulo, v.20, n.57, p. 55-58, 2006. Disponível em: <<http://www.scientificcircle.com/pt/86628/variacao-saldo-migratorio-internacional-brasil/>>. Acesso em: 17 jul. 2011.

CARVALHO, José Alberto Magno de; CAMPOS, Marden Barbosa de. O saldo migratório internacional do Brasil na década de 1990. **Estudos Avançados**, São Paulo, v.20, n.57, maio-ago. 2006.

CASTLES, Stephen. Migración internacional a comienzos del siglo XXI: tendencias y problemas mundiales. **Revista internacional de ciencias sociales**, Washington, n. 165, p. 17-32, 2000.

CASTLES, Stephen; MILLER, Mark J. **The age of migration**. New York: Guilford Press, 2003.

DIETRICH, Ana Maria (Org.). Imigrantes: eles fizeram o Brasil. **Revista História Viva**, São Paulo, v. 11, n. 97, 2011.

CAVALCANTI, Leonardo; OLIVEIRA, Antonio Tadeu; TONHATI, Tânia (orgs.). **A Inserção dos Imigrantes no Mercado de Trabalho Brasileiro**. Brasília: Cader nos do Observatório das Migrações Internacionais, 2014.

CENTRO LATINOAMERICANO Y CARIBEÑO DE DEMOGRAFÍA (CELADE) - DIVISIÓN DE POBLACIÓN DE LA CEPAL. **Banco de Datos CELADE, Proyecto IMILA, Brasil 2000**. Disponível em: <<http://www.cepal.org/celade/migracion/imila/seleccion.asp?parametro=BR00|R|BRASIL%202000>>. Acesso em 20 jul. 2015.

FAVELL, Adrian. Rebooting migration theory: interdisciplinarity, globality, and postdisciplinary in migration studies. BRETTELL, Caroline B.; HOLLIFIELD, James F.(Eds.). **Migration theory: talking across disciplines**. New York: Routledge, 2007.

FAZITO, Dimitri. Situação das migrações internacionais do Brasil contemporâneo. In: BRITO, Fausto; BAENINGER, Rosana (Org.) **Populações e políticas sociais no Brasil**: os desafios da transição demográfica e das migrações internacionais. Brasília: Centro de Gestão e Estudos Estratégicos, 2008.

FIRMEZA, George Torquato. **Brasileiros no exterior**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2007.

FISHLOW, Albert. **O novo Brasil**: as conquistas políticas, econômicas, sociais e nas relações internacionais. São Paulo: Saint Paul, 2011.

FORO IBEROAMERICANO SOBRE MIGRACIÓN Y DESARROLLO, 2., 2010, San Salvador. Impactos de la crisis económica en la migración y el desarrollo: respuestas de política y programas en Iberoamérica. In: FORO IBEROAMERICANO SOBRE MIGRACIÓN Y DESARROLLO, 2., 2010, San Salvador. **Migração e desenvolvimento**. Madrid: SEGIB, 2010.

GETTING it together at last. **The Economist**, Londres, 12 nov. 2009.

GIAMBIAGI, Fabio; VILLELA, André (Org.). **Economia brasileira contemporânea**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

HERMANN, Jennifer. Reformas, endividamento externo e o “milagre” econômico. In: GIAMBIAGI, Fabio (Org.). **Economia Brasileira Contemporânea (1945-2010)**. Rio de Janeiro: Campus, 2011.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Demográfico 1991**: migração - resultados da amostra. Rio de Janeiro: IBGE, 1991.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Demográfico 2000**: migração e deslocamento - resultados da amostra. Rio de Janeiro: IBGE, 2000.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Demográfico 2010**: nupcialidade, fecundidade e migração - resultados da amostra. Rio de Janeiro: IBGE, 2012.

INSTITUTO MIGRAÇÕES E DIREITOS HUMANOS. **Cadernos de debates refúgio, migrações e cidadania**, Brasília, v.5, n.5, 2010.

INTERNATIONAL MIGRATION INSTITUTE. **Para uma nova agenda de investigação sobre as migrações internacionais**. Oxford: University of Oxford, 2006. Disponível em: <<http://www.imi.ox.ac.uk/pdfs/IMI%20Agenda%20de%20investigacao%20.pdf/view>>. Acesso em: 21 ago. 2011.

ITO, Claudemira Azevedo. **Reflexões sobre as migrações internacionais**. Campinas: ABEP, 2009. Disponível em: <http://www.abep.nepo.unicamp.br/docs/anais/outros/5EncNac_SobreMigracao/comunic_sec_2_ref_mig_int.pdf>. Acesso em: 19 ago. 2011.

JUMILLA, Alma Rosa Muñoz. Efectos de la globalización en las migraciones internacionales. In: **Papeles de población**, Toluca, n. 33, 2002.

LEE, Everett S.. A theory of migration. **Demography**, v. 3, n. 1, p. 47-57, 1966. Disponível em: <<http://www.students.uni-mainz.de/jkissel/Skripte/Lee.pdf>>. Acesso em: 24 ago. 2011.

LÉON, Amparo Micolta. Teorías y conceptos asociados al estudio de las migraciones internacionales. **Trabajo Social**, n. 7, p. 59-76, 2005. Disponível em: <<http://www.revistas.unal.edu.co/index.php/tsocial/article/viewFile/8476/9120>>. Acesso em: 19 ago. 2011.

LÖNNROTH, Juhani. The International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families in the Context of International Migrant Policies: An Analysis of Ten Years of Negotiation. **International Migration Review**, vol. 25, n. 4, Special Issue: U. N. International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families, 1991, pp. 710-736.

LOPES, Cristiane Maria Sbalqueiro. **Direito de Imigração: o Estatuto do Estrangeiro em uma perspectiva de direitos humanos**. Porto Alegre: Núria Fabris Eds., 2009.

MARTINE, George. A globalização inacabada: migrações internacionais e pobreza no século 21. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 19, n. 3, 2005.

MASSEY, Douglas S. et al. Theories of international migration: a review and appraisal. **Population and Development Review**, v. 19, n. 3, p. 431-466, 1993.

MASSEY, Douglas S. et al. **Worlds in motion: understanding international migration at the end of millenium**. Oxford: New York: Clarendon Press, 2009.

MASSEY, Douglas S.; TAYLOR, J. Edward. **International migration: prospects and policies in a global market**. Oxford: New York: Oxford University Press, 2004.

MENEZES, Lena Medeiros de. Movimentos migratórios: resgate necessário nas Relações Internacionais. In: LESSA, Mônica Leite; GONÇALVES, Williams da Silva. **História das relações internacionais: teoria e processos**. Rio de Janeiro: Ed. UERJ, 2007.

NOVAES, André. Consenso de Washington: crise do Estado desenvolvimentista e seus efeitos sociais – um balanço crítica. **Revista Ensaios**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 1, 2008.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Convenção das Nações Unidas relativa ao Estatuto dos Refugiados**. Genebra: Assembleia Geral das Nações Unidas, 28 de julho de 1951. Disponível em: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convenção_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf?view=1>. Acesso em: 15 jul. 2015.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA AS MIGRAÇÕES (OIM). **Perfil migratório do Brasil 2009**. Brasília: OIM, 2010.

PATARRA, Neide Lopes. Migrações internacionais de e para o Brasil contemporâneo: volumes, fluxos, significados e política. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v.19, n.3, p. 23-33, 2005. Disponível em: <<http://www.scientificcircle.com/en/1567/international-migrations-the-Brazil-contemporary-volume-flow/>>. Acesso em: 7 ago. 2011.

PATARRA, Neide Lopes (Coord.). **Migrações internacionais: herança XX, agenda XXI**. São Paulo: FNUAP, 1996.

PATARRA, Neide L.; BAENINGER, Rosana. Migrações internacionais recentes: o

caso do Brasil. In: PATARRA, Neide Lopes. (Coord.). **Emigração e imigração internacionais no Brasil contemporâneo**. São Paulo: FNUAP, 1995.

PEREIRA, Ferdinand Cavalcante. O que é empoderamento (empowerment). **Sa-Piência** : informativo científico da FAPEPI, Teresina, v.3, n. 8, 2006. Disponível em: <<http://www.fapepi.pi.gov.br/novafapepi/sapiencia8/artigos1.php>>. Acesso em: 24 nov. 2012.

PILAGALLO, Oscar; DIWAN, Pietra. **Imigrantes: esperança em nova terra**. São Paulo: Folha de São Paulo, 2012.

PIORE, M. J.. **Birds of passage: migrant labor in industrial societies**. Cambridge: Cambridge University Press, 1979.

PIZARRO, Jorge Martínez (Ed.). **Migración internacional en América Latina y el Caribe: nuevas tendencias, nuevos enfoques**. Santiago: CEPAL, 2011.

QUEIROZ, Silvana Nunes; SANTOS, José Márcio dos. **Principais alterações nos saldos migratórios brasileiros: uma análise por estados e regiões (1986-2006)**. Crato: Universidade Regional do Cariri, 2007.

RAMOS, Maria da Conceição Pereira. Migrações e género : trabalho, empreendedorismo e discriminações. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL FAZENDO GÊNERO, 9., 2010, Florianópolis, SC. **Díásporas, diversidades, deslocamentos**. Florianópolis: UFSC, 2010.

RAVENSTEIN, E. G. The laws of migration. **Journal of the Royal Statistical Society**, London, v. 48, p. 167-235, 1885.

REIS, Rossana Rocha. A política do Brasil para as migrações internacionais. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 33, n. 1, 2011.

REZENDE, Dimitri Fazito de Almeida. **Reflexões sobre os sistemas de Migração Internacional: proposta para uma análise estrutural dos mecanismos intermediários**. Belo Horizonte: UFMG; CEDEPLAR, 2005.

RIOS-NETO, Eduardo L. G. **Managing migration: the brazilian case**. Belo Horizonte: UFMG; CEDEPLAR, 2005.

SÁNCHEZ BARRICARTE, Jesús Javier. **Socioeconomía de las migraciones en un mundo globalizado**. Madri: Editorial Biblioteca Nueva, 2010.

SAYAD, Abdelmalek. **A Imigração ou os Paradoxos da Alteridade**. São Paulo: EDUSP, 1998.

SOLIMANO, Andrés. Globalización y migración internacional: la experiencia latinoamericana. **Revista de la CEPAL**, Santiago, n. 80, agosto. 2003.

SOLIMANO, Andrés; TOKMAN, Victor. **Migraciones Internacionales en un contexto de crecimiento económico: El caso de Chile**. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2006.

SWEIG, Julia E. A new-global player - Brazil's far-flug agenda. **Foreign Affairs**, New York, Nov./Dec. 2010.

VENTURA, Deisy; ILLES, Paulo. Qual é a política migratória do Brasil?. **Le Monde Diplomatique Brasil**, Curitiba, v. 5, n. 56, p. 34-35, mar. 2012.

WALLERSTEIN, Immanuel. A world-system perspective on the Social Sciences. **The British journal of sociology**, London, v. 27, n. 3, p. 343-352, Sept. 1976. Special Issues. History and Sociology. Disponível em: <<http://www2.selu.edu/Academics/Faculty/jbell/wallerstein.pdf>>. Acesso em 22 ago. 2011.

WEBER, Max. **Conceitos sociológicos fundamentais**. Lisboa: Edições 70, 1997.

Brasil y la problemática de los refugiados: el caso del Programa de Reasentamiento Solidario

*Brasil e a problemática dos refugiados:
o caso do Programa de Reassentamento Solidário*

Eloísa Escalate

Resumo

Este trabalho tem por objetivo analisar a evolução dos principais instrumentos legais que constituem o enquadramento jurídico internacional, regional e nacional para os refugiados.

Além disso, as ações que o Estado brasileiro tomou por meio de suas políticas externas e internas em relação ao assunto será descrito enfocando as iniciativas levadas a cabo desde o seu processo de redemocratização.

Os principais resultados foram os avanços no tratamento deste problema concretizada na formulação (no âmbito regional) e realização (no país) Programa de Reassentamento Solidário. A metodologia utilizada foi de natureza qualitativa, através da análise de diversas fontes secundárias.

Palavras-chave: Refugiados. Brasil. Enquadramento jurídico. Programa de Reassentamento Solidário.

Abstract

This paper aims to analyze the evolution of the main legal instruments that constitute the international, regional and national juridical framework for refugees, emphasizing the contributions to the conceptualization and procedure for determining their legal status.

In addition, the actions that the Brazilian state has taken by means of its foreign and domestic policies regarding the subject matter will be described, focusing on the initiatives undertaken since their re-democratization process.

The main results were advances in the treatment of this problem concretized in the formulation (in the regional framework) and realization (in the country) of Solidarity Resettlement Program. The methodology used was of qualitative nature, by analyzing various secondary sources.

Key-words: Refugees. Brazil. Juridical framework. Solidarity Resettlement Program.

Excusez-moi, monsieur, no soy ave migratoria
que por capricho abandonó su morad
al arribo de adversas estaciones:
soy un náufrago de un país zozobrado
que un pirata infame hundió
en los mares de la miseria.

Julio Herrera y Reissig¹

Introducción

El presente trabajo examina en su primera sección el desarrollo de los principales acuerdos internacionales que rigen en materia de refugiados; luego en la segunda sección se analiza la normativa nacional de Brasil, que completa el marco jurídico de protección a los refugiados; finalmente en la tercera sección se examina en particular el mecanismo de reasentamiento y el rol que en él le concierne a los diferentes actores de la sociedad civil.

Evolución del marco jurídico de los refugiados

Perspectiva internacional

La cuestión considerada como tema prioritario de agenda internacional surgió con el fin de la Segunda Guerra Mundial y por ello los estados en el marco de Naciones Unidas consensuaron en crear el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) en 1950. Sus principales funciones consisten en la protección internacional de los refugiados y en la búsqueda de soluciones permanentes a esta problemática (ALTO COMISIONADO DE NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS, 2014a).

Un año después, la Asamblea General convocó a una conferencia con el fin de elaborar el primer instrumento jurídico, la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, realizada en Ginebra en 1951. El principal aporte de la misma refiere a la definición del concepto de «refugiado»:

[...] es toda persona que como resultado de acontecimientos ocurridos antes del 1° de enero de 1951 y debido a fundados temores de ser perseguido por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se

1. Poeta, dramaturgo y ensayista uruguayo (1875-1910). El fragmento corresponde a “Excusez-moi, Monsieur” (2007).

encuentra fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país; o que careciendo de nacionalidad y hallándose a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país en donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él (ALTO COMISIONADO DE NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS, 1951, p.2).

Un segundo instrumento jurídico, el Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados firmado en Nueva York en el año 1967 amplió la definición considerando las nuevas situaciones en que este fenómeno ocurría. Para ello decidieron omitir la frase “[...] como resultado de acontecimientos ocurridos antes del 1° de enero de 1951 [...]” que mencionaba anteriormente la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, y además acordaron que “[...] el Protocolo será aplicado por los Estados Parte en el mismo sin ninguna limitación geográfica” (ALTO COMISIONADO DE NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS, 1967, p.1). Por lo tanto, la condición de refugiado ya no tendrá límites temporales o geográficos y así será válida su aplicación de manera generalizada.

Perspectiva regional

En años posteriores, bajo el contexto del conflicto centroamericano de la década de los ochenta, los países latinoamericanos se vieron alentados a reconsiderar la cuestión y adaptarla a sus propias necesidades. Para ello se reunieron en el “Coloquio sobre la Protección Internacional de los Refugiados en América Central, México y Panamá: problemas jurídicos y humanitarios”, el cual redactó la Declaración de Cartagena sobre Refugiados de 1984. La misma establece una nueva ampliación de la definición de «refugiado», considerando también:

[...]a las personas que han huido de sus países porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público (ALTO COMISIONADO DE NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS, 1984, p. 3).

Por otra parte, es posible observar la voluntad de los países firmantes de abordar la cuestión desde un enfoque centrado en la calidad de la protección, ya que en el tratado también se alude a la integración local, al fortalecimiento de los programas de salud, tra-

bajo, educación y seguridad orientados a ellos, así como también el establecimiento de futuros proyectos destinados a la autosuficiencia de los refugiados.

Un segundo instrumento elaborado en la región fue la Declaración de San José sobre Refugiados y Personas Desplazadas, realizada en 1994 en conmemoración de los 10 años de la Declaración de Cartagena.

La Declaración de San José añadió nuevas precisiones para el tratamiento jurídico de la cuestión, tales como enfatizar la complementariedad y convergencia entre el Derecho Internacional de los Refugiados, el Derecho Internacional de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario, y exhortar a los países a que realicen una progresiva armonización de normas, criterios y procedimientos propios de la materia (ALTO COMISIONADO DE NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS, 1994).

La problemática de los refugiados según esta Declaración, se inserta en el concepto más amplio de “migración forzada”², poniendo el énfasis en los refugiados en su dimensión individual y de la misma forma entiende al refugio como un derecho humano fundamental y no como objeto de la tradicional práctica internacional del asilo, producto de la decisión soberana de cada estado.

Redemocratización en Brasil: consolidación de la política para los refugiados

Mientras que la mayoría de los tratados internacionales de la materia fueron firmados y ratificados en una etapa previa, el inicio del proceso de redemocratización en Brasil en el año 1985 implicó la consolidación de la política de Derechos Humanos y con ello el avance en materia de refugiados – tanto en lo jurídico como en lo institucional – que fueron expresados tanto en la Constitución de 1988 como en la sanción de la Ley n° 9.474 y en la formación del Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE).

En primer lugar, la Constitución de la República Federativa de Brasil de 1988 en su Título I incorpora como principios que rigen sus Relaciones Internacionales a la prevalencia de los Derechos Hu-

2. Las migraciones pueden ser de dos tipos, voluntarias o forzadas, que aluden a los motivos subyacentes que llevaron a la migración. Dentro de la migración forzada, encontramos a los refugiados y a los desplazados internos (González Jiménez, 2004).

manos y a la concesión de asilo político (BRASIL, 1988). Si bien la norma alude al «asilo político», éste debe ser entendido como el derecho de un Estado de conceder tal protección y por lo tanto no debe ser considerado en sentido estricto (MELLO apud BARBOSA; HORA, 2007).

También se establece el principio de igualdad ante la ley, tal como lo expresa el Artículo 5° “Todos son iguales ante la ley, sin distinción de cualquier naturaleza, garantizando a los brasileros y a los extranjeros residentes en el País la inviolabilidad del derecho a la vida, a la libertad, a la igualdad, a la seguridad y a la propiedad [...]” (BRASIL, 1988, p.3).

Visto en retrospectiva, la jerarquía constitucional que se ha dado a estos principios fue de suma importancia, ya que marcó los lineamientos a los que se suscribieron no sólo las normas jurídicas, sino también las políticas domésticas que se fueron llevando a cabo.

Posteriormente, en el año 1997 asistimos a la promulgación de la Ley n° 9.474, en donde se concretó la implementación de los tratados internacionales a nivel nacional.

La sanción de esta normativa implica la delimitación conceptual y de procedimiento de la condición jurídica de los refugiados, constituye su órgano decisorio y consultivo denominado CONARE, contiene un apartado muy significativo en lo relativo a las denominadas “soluciones duraderas”, así como también dispone otras cláusulas de aplicación.

En cuanto al concepto, retoma la definición establecida en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, su Protocolo de 1967 y la ampliación de la Declaración de Cartagena, haciendo especial énfasis en la cuestión de los Derechos Humanos, ya que en su Artículo 1° reconoce como refugiado también a los individuos que “[...]devido a grave e generalizada violação de direitos humanos, é obrigado a deixar seu país de nacionalidade para buscar refúgio em outro país” (BRASIL, 1997, p.1).

Tomando en consideración este párrafo, se afirma en esta ley la convergencia de las tres vertientes de protección internacional de la persona humana: Derecho Internacional Humanitario, Derecho Internacional de los Refugiados, y Derecho Internacional de los Derechos Humanos (LEÃO, 2007) lo cual resulta coincidente con las conclusiones y recomendaciones de la Declaración de San José de 1994.

En lo relativo al procedimiento, se especifican una serie de pasos para el reconocimiento del status de refugiado, siendo ellos:

- la entrada al país del individuo – sea irregular o no – presentando éste a las autoridades competentes que se encuentren en la frontera una solicitud de reconocimiento como refugiado;
- a partir de allí el CONARE es el encargado de analizar el caso y aceptar o rechazar dicha solicitud;
- para finalmente informar al interesado sobre la decisión y proceder a las cuestiones administrativas requeridas – de registro y documentación – ó según el caso, a la extradición o a la expulsión del territorio del solicitante. La expulsión se fundamenta en “motivos de seguridad nacional” ó de “orden público” y puede ocurrir también cuando ya se ha otorgado la condición de refugiado (BRASIL, 1997).

Es destacable la incorporación a esta normativa de las tres «soluciones duraderas» – propuestas por ACNUR desde que iniciara su mandato – que consisten en la repatriación voluntaria del refugiado hacia su país de origen, su integración local en Brasil, o bien, su reasentamiento³. En cuanto a que los procedimientos para llevar a cabo estas formas de solución no se encuentran especificados en el contenido de la ley, las mismas fueron objeto de programas y planes de acción realizados por el gobierno brasilero bien como políticas domésticas o bien insertas en mecanismos de cooperación más amplios.

Por último, la ley creó el CONARE, que es un órgano de deliberación colectiva en el ámbito del Ministerio de Justicia, formado por un representante de cada uno de los Ministerios: el de Justicia – quien preside el órgano –, Relaciones Exteriores – su vicepresidente –, Trabajo, Salud, Educación y Deporte; además está integrado por un representante del Departamento de Policía Federal, y otro representante de una Organización No Gubernamental. ACNUR es un actor invitado, con derecho a voz pero no a voto (Brasil, 1997).

Según Renato Leão queda de esta forma conformada

[...] uma estrutura tripartite que já estava sendo montada desde meados de 1970 no Brasil, reunindo os principais atores em relação aos refugiados: instituições (...) que representam a sociedade civil brasileira, organização internacional (ACNUR) e governo

3. Si bien el reasentamiento puede ocurrir de dos maneras, por un lado el refugiado reconocido en Brasil puede requerir su reasentamiento en otro país, o bien por otro lado el refugiado reconocido en cualquier país puede requerir su reasentamiento en Brasil, los proyectos y programas elaborados en el país refieren a este segundo caso.

brasileiro, representado por seus órgãos burocráticos e presidindo o CONARE (LEÃO apud MOREIRA, 2010, p. 120)

Dentro de las funciones de CONARE que especifica la ley, se encuentran el análisis del pedido y la declaración del reconocimiento en primera instancia, y la decisión sobre la cesación o la pérdida de la condición de refugiado (BRASIL, 1997).

Estrategias de solución al problema de los refugiados: la iniciativa brasilera sobre el Programa de Reasentamiento Solidario

El otorgamiento del refugio conlleva no sólo el procedimiento para la determinación de su condición jurídica, sino que también una vez instalado el refugiado en el país, resulta indispensable el arribo a una situación de normalidad a partir de la cual el refugiado pueda reanudar su vida en un entorno seguro, y de esta forma, poner fin al ciclo de desplazamiento forzado.

Para ello – como mencionáramos más arriba – ACNUR propone la ejecución de las denominadas «soluciones duraderas»: la primera de ellas consiste en la repatriación, por la cual el refugiado retorna voluntariamente a su país de origen, la segunda consiste en la integración local en el país que le otorga asilo, y la tercera solución implica la reubicación del refugiado en un país diferente al que le dio asilo originalmente. Ésta última es la que se denomina “reasentamiento”, y es el mecanismo que fue objeto de innovadoras iniciativas por parte del estado brasilero.

La primera de ellas, llevada a cabo en 1999, fue la firma de un Memorando de Entendimiento con ACNUR para llevar a cabo uno de los primeros programas piloto de la región en lo que respecta al reasentamiento⁴. Si bien los mismos fueron realizados a pequeña escala, sentaron precedentes para ser tratados posteriormente a nivel regional.

En 2002 Brasil recibe su primer contingente de refugiados para reasentar en su territorio, ya que por diversos motivos – aún corrían el riesgo de ser perseguidos, o no lograban integrarse – no podían adaptarse a su primer país de asilo (MOREIRA, 2012; BAE-NINGER, 2012). El grupo estaba compuesto por veintitrés afganos que se instalaron en el estado de Rio Grande do Sul (LEÃO, 2007).

4. Chile fue el otro país firmante de un Memorando con ACNUR, conformando así las primeras experiencias regionales en materia de reasentamiento

De este hecho es preciso destacar dos implicancias: la primera tiene que ver con la reducida cantidad de refugiados, que responde a la capacidad local de absorción socioeconómica, y la segunda, con el contexto internacional posterior al 11 de septiembre de 2001, que contrario a lo que podría pensarse, impulsó la consolidación del programa de reasentamiento brasileiro (Bertino, 2010).

Ejemplo de ello fue el discurso pronunciado por el presidente Cardoso en Naciones Unidas en 2001:

[...]O Brasil espera que, apesar de todas as circunstâncias, não se vejam frustradas as ações de ajuda humanitária ao povo do Afeganistão. Mais ainda: dentro de nossas possibilidades, estamos dispostos a abrigar refugiados que queiram integrar-se ao nosso país (LEIA..., 2001).

En el año 2003 tuvo lugar una segunda experiencia piloto, en la cual Brasil recibió dieciséis refugiados de origen colombiano – anteriormente ubicados en Costa Rica – que luego fueron reasentados en Rio Grande do Sul.

Ambas experiencias piloto, le permitieron a Brasil obtener conocimientos que desde lo práctico, lo impulsaron a proponer un programa de reasentamiento a nivel regional, en el marco de la reunión por el vigésimo aniversario de la Declaración de Cartagena, realizada en 2004, de la cual surgió la “Declaración y Plan de Acción de México para Fortalecer la Protección Internacional de los Refugiados en América Latina”.

Su aporte principal fue la exposición de un Plan de Acción a ejecutar en la región, y para ello se ha planteado un cuadro general sobre la situación de los refugiados en América Latina. Éste permitió la definición de las líneas de acción a seguirse a través de una serie de programas destinados a fortalecer los mecanismos de protección de los refugiados, y el mismo abordó las siguientes temáticas: investigación y desarrollo doctrinal, formación y fortalecimiento institucional, soluciones duraderas, y finalmente, mecanismos de promoción, ejecución, seguimiento y evaluación de los programas (ALTO COMISIONADO DE NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS, 2004).

Puntualmente para la ejecución de las «soluciones duraderas» se idearon tres propuestas:

- el Programa de Autosuficiencia e Integración Local “Ciudades solidarias”,

- el Programa Integral “Fronteras Solidarias”, y
- el Programa Regional de “Reasentamiento Solidario”.

La Declaración reconoce la importancia de la propuesta de Brasil relativa al establecimiento del Programa Regional de Reasentamiento Solidario. Según el documento “[...] esta iniciativa abre la posibilidad para que cualquier país de América Latina se asocie en el momento en que lo considere oportuno, ofreciendo recibir refugiados que se encuentran en otros países [de la región]” (ALTO COMISIONADO DE NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS, 2004:1).

Tal como se observa en el Gráfico 1 el mecanismo de reasentamiento en Brasil ha presentado oscilaciones a lo largo del período 2002 – 2012, aunque la cifra total de refugiados reasentados asciende a más de 500 personas en todo el período.

Las fluctuantes cantidades responden a los diferentes conflictos y crisis del contexto internacional (sobre todo en Colombia, Medio Oriente, y el continente africano) que determinaron la mayor o menor demanda de refugio y posteriormente de reasentamiento, y que a su vez respondieron a la capacidad de absorción de las localidades y regiones que reciben a los refugiados reasentados, así como también a la voluntad política y el compromiso que asumen los sucesivos gobiernos en cuanto a la ejecución del mecanismo de reasentamiento.

El rol de la sociedad civil en el mecanismo de reasentamiento

Existen dos procedimientos para la identificación de los casos para reasentamiento (Ver Cuadro 1). El primero de ellos consiste en una misión de entrevista al país en que se encuentran los refugiados, y allí la delegación tripartita (gobierno – organizaciones internacionales – representantes de la sociedad civil) decide cuáles de los casos entrevistados serán recomendados ante el CONARE, el cual en última instancia decidirá sobre la aprobación o rechazo de los casos presentados para el reasentamiento.

Un segundo procedimiento implementado a partir de 2005, denominado de urgencia o fast track, prevé que el análisis de los casos sea realizado por el CONARE en hasta 72 horas desde su presentación y en donde la llegada al Brasil puede ser viabilizada en apenas 10 días después de la concesión del pedido (Sampaio, 2010).

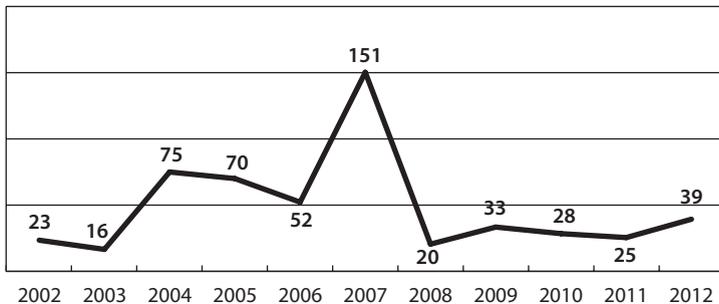
La Ley n. 9.474 prevé en su artículo 46° que el reasentamiento se efectuará de forma planificada y con la participación coordinada de los órganos estatales y de organizaciones no gubernamentales, identificando áreas de cooperación y de determinación de las responsabilidades de cada uno de ellos (BRASIL, 1997).

Lo establecido en este artículo, sumado a la ya mencionada estructura tripartita propia de CONARE demuestran la voluntad de incorporar activamente a la sociedad civil, tanto en el proceso de otorgamiento de la condición de refugiado, como en la posterior inserción e integración en el país que le otorga asilo.

Una vez que los refugiados arriban al país, son las denominadas “agencias implementadoras” las encargadas de culminar el proceso de reasentamiento. Brasil cuenta actualmente con las siguientes agencias implementadoras en esta materia: la Associação Antônio Vieira, Cáritas Arquidiocesana (de São Paulo, Río de Janeiro, y Manaus), el Centro de Defesa dos Direitos Humanos de Guarulhos, y el Instituto de Migrações e Direitos Humanos (GUGLIELMELLI, 2012).

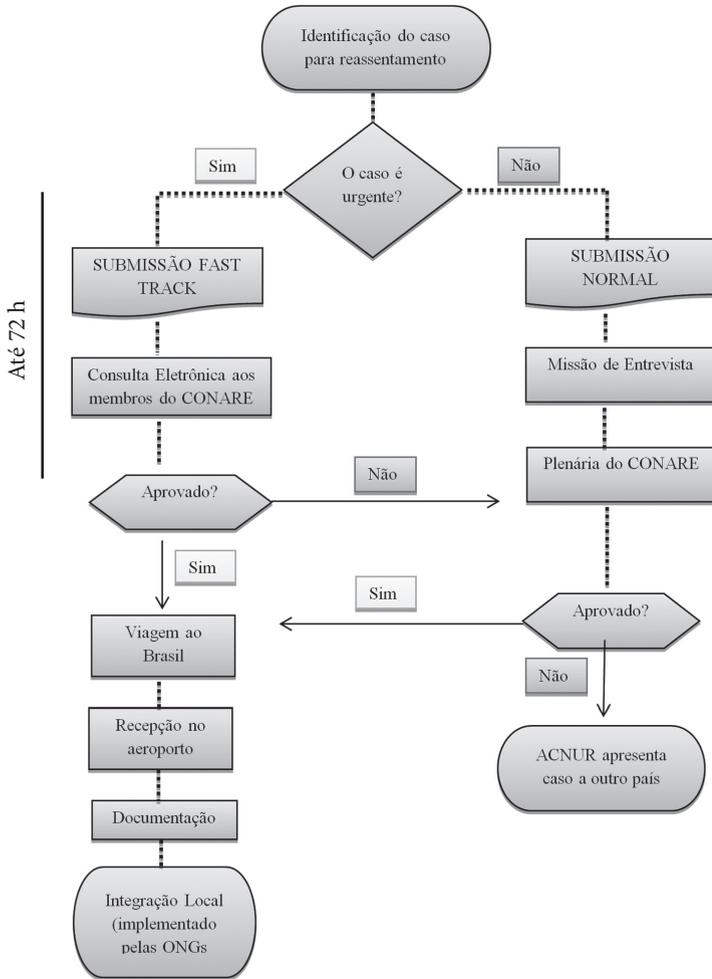
Entre sus actividades podemos mencionar la recepción de los refugiados en el aeropuerto o frontera, la asistencia en la emisión de documentación y apertura de cuentas bancarias, la orientación para acceder a los servicios de salud, educación e inserción en el mercado de trabajo, así como también la orientación en lo social y cultural (idioma portugués, características de la ciudad y región en la que residirán, la legislación y sus derechos y deberes, el uso de la moneda local), entre otras actividades destinadas a lograr la integración de los refugiados (SAMPAIO, 2010).

Gráfico 1: Evolución de los casos de reasentamiento en Brasil
 Unidades de los valores: Cantidad de personas refugiadas/ años.



Fuente: ALTO COMISIONADO DE NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS, (2012, p. 4).

Cuadro 1: Esquema de análisis de los casos presentados



Fuente: SAMPAIO (2010, p. 8).

Puntualmente podemos destacar la función del IMDH, que desde su fundación en 1999 se posiciona como articulador de la Red Solidaria para Migrantes y Refugiados, en donde actualmente participan cincuenta instituciones (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2011). Constantemente el IMDH organiza encuentros entre los miembros de esta Red, con el objetivo de debatir e intercambiar experiencias, así como también realizar capacitaciones

entre sus participantes. Además, a partir de ello, editan los “CADERNOS de Debates Refúgio, Migrações e Cidadania”, una de las pocas publicaciones periódicas sobre esta materia (RODRIGUES, 2010).

Por su parte, las instituciones religiosas se encargaron desde un principio del recibimiento de los refugiados. En particular, Cáritas Arquidiocesana se presenta como una de las agencias implementadoras encargadas del abanico de actividades relacionadas con el reasentamiento; pero también desde su creación en 1956 y vinculada a la Conferência Nacional dos Bispos do Brasil y a los proyectos sociales que en conjunto promueven, han sido los encargados de supervisar el procedimiento de refugio y de prestar ayuda inmediata en cuanto a estadía, alimentación, salud y educación (PESTANA BARBOSA; SAGRADO DA HORA, 2007).

Siendo el acceso al empleo uno de los principales desafíos de los refugiados, resulta interesante mencionar el proyecto iniciado en 2011, denominado Programa de Apoio para a Recolocação dos Refugiados, mediante el cual las empresas privadas adheridas se comprometen a facilitar la inserción de los refugiados en el mercado laboral. Sus principales objetivos radican en la concientización de las empresas y compañías sobre la problemática de los refugiados y en la provisión de un espacio de difusión – en el sitio web del proyecto – de los currículums de los refugiados y solicitantes de refugio (PROGRAMA DE APOIO PARA A RECOLOCAÇÃO DOS REFUGIADOS, 2011).

En lo que respecta al ámbito académico, se están llevando a cabo dos líneas de acción, una de ellas tiene como destinatarios a los refugiados y la otra está orientada hacia la comunidad académica. En cuanto a la primera, las universidades determinan a su interior un conjunto de reglas específicas para propiciar el acceso de refugiados a los estudios de grado. En cuanto a la segunda, en 2003 se creó – a iniciativa de ACNUR, el gobierno, y las universidades – la Cátedra Sergio Vieira de Mello⁵, cuyo objetivo es difundir el Derecho Internacional de los Refugiados y promover la formación académica y la capacitación de los docentes y estudiantes en esta temática (ALTO COMISIONADO DE NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS, 2014b). La misma fue ideada para aplicarse también a nivel regional, y actualmente promueve la difusión de la enseñanza, investigación y extensión en esta materia (RODRIGUES, 2010).

5. Su nombre es un homenaje al brasileño Sérgio Vieira de Mello, fallecido ese mismo año en un atentado en Irak, quien dedicó gran parte de su carrera en las Naciones Unidas a trabajar con los refugiados (ACNUR, 2014b).

Los actores representativos de la sociedad civil brasilera, como hemos visto a través del conjunto de sus actividades, también han sido creadores de numerosas iniciativas que se condicen con el espíritu proclamado en los principios de los tratados internacionales mencionados anteriormente.

En este mismo sentido, creemos que entre las directrices de política exterior sostenidas por el gobierno y las actitudes que experimenta la sociedad en respuesta a ello, motivo por el cual los gobernantes resuelven asumir mayores compromisos, se promueve una escalada que permite la retroalimentación positiva de iniciativas y experiencias que cualifican la protección de los refugiados.

Consideraciones finales: avances y desafíos en la problemática de los refugiados

El conjunto de tratados internacionales firmados en años previos al período de redemocratización, conformó el punto de partida del tratamiento de esta problemática en Brasil. Una vez consolidada la democracia, a través de la sanción de la Constitución del año 1988 y en particular de la sanción de la Ley N° 9.474, el país concretó la implementación de los acuerdos internacionales a nivel nacional.

A partir de allí, fue destacable la búsqueda de incorporar a diversos actores – estatales y no estatales – en la conformación del CONARE, la principal institución encargada de esta temática.

Asimismo, tanto en la iniciativa del gobierno del país respecto al Programa Regional de Reasentamiento Solidario, así como en la aplicación de este mecanismo en el territorio de Brasil, se contempló la participación activa de los diferentes actores de la sociedad civil, quienes acompañaron en la ejecución de las políticas y sumaron a ello sus propias iniciativas.

Sin embargo, pese a este balance positivo, resta formular una serie de consideraciones que conforman los principales desafíos aun por discutir y solucionar.

En primer lugar, es deseable la superación del enfoque paternalista y altruista que se suele atribuir a todo lo relacionado con la ayuda humanitaria, a través de la incorporación en el proceso del punto de vista de los refugiados. De esta forma se podrá reorientar el asunto hacia una perspectiva de construcción horizontal, que tome en cuenta las percepciones de sus principales destinatarios,

atendiendo de manera más eficaz a sus intereses y necesidades.

En segundo lugar, es esperable la concientización de la sociedad civil en su conjunto en cuanto a la comprensión de la situación de vulnerabilidad en la que viven los refugiados, ya que de esta manera podrán disminuir los altos niveles de discriminación a los que cotidianamente éstos se enfrentan.

En tercer y último lugar, es también deseable que los estados latinoamericanos mantengan sus compromisos asumidos hasta el momento, ya sea en lo referido a la defensa de los principios que rigen en la cuestión, en el aporte financiero que cada uno de ellos destina para solventarlo, así como también en los mecanismos instalados para fomentar el diálogo entre los diversos interlocutores (otros estados, y su propia sociedad civil). Última consideración que se plantea a fin de morigerar los efectos del argumento de “seguridad nacional”, entendido como justificación de todo aquello que opera en detrimento de las numerosas conquistas que se han logrado en materia de protección a los refugiados.

Referências

ALTO COMISIONADO DE NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS. Convención sobre el Estatuto de los Refugiados: adoptada en Ginebra, Suiza, el 28 de julio de 1951 por la Conferencia de Plenipotenciarios sobre el Estatuto de los Refugiados y de los Apátridas (Naciones Unidas), convocada por la Asamblea General en su resolución 429 (V), del 14 de diciembre de 1950. Ginebra: ACNUR, July 1951. Disponible en: <<http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=biblioteca/pdf/0005>>. Acesso em: 05 ago. 2014.

ALTO COMISIONADO DE NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS. Del Protocolo tomaron nota con aprobación el Consejo Económico y Social en su resolución 1186 (XLI), de 18 de noviembre de 1966, y la Asamblea General en su resolución 2198 (XXI), de 16 de diciembre de 1966. En la misma resolución, la Asamblea General pidió al Secretario General que transmitiera el texto del Protocolo a los Estados mencionados en su artículo V a fin de que pudieran adherirse al Protocolo. Nueva York: ACNUR, 1967. (Serie Tratados de Naciones Unidas, n. 8791, v. 606, p. 267). Disponible en: <<http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=biblioteca/pdf/0003>>. Acesso em: 05 ago. 2014.

ALTO COMISIONADO DE NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS. Adoptado por el “Coloquio Sobre la Protección Internacional de los Refugiados en América Central, México y Panamá: Problemas Jurídicos y Humanitarios”, celebrado en Cartagena. Colombia, ACNUR, 19 al 22 nov. 1984. Disponible en: <<http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/BDL/2001/0008>>. Acesso em: 05 ago. 2014.

ALTO COMISIONADO DE NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS. Declaración de San José sobre Refugiados y Personas Desplazadas. Adoptada por el “Coloquio Internacional: 10 Años de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados”, celebrado en San José, Costa Rica, del 5 al 7 de diciembre de 1994: conclusiones y recomendaciones. San José de Costa Rica, ACNUR, 1994. Disponible en: <<http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/0012.pdf?view=1>>. Acceso em: 05 ago. 2014.

ALTO COMISIONADO DE NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS. Declaración y Plan de Acción de México Para Fortalecer la Protección Internacional de los Refugiados en América Latina adoptada en el Evento Conmemorativos por los 20 años de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados, noviembre de 2004. México D.F.: ACNUR, 2004. Disponible en: <<http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/2973.pdf?view=1>>. Acceso em: 05 ago. 2014.

ALTO COMISIONADO DE NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS. **Refúgio no Brasil**: uma análise estatística (2010-2012). [S.l.]: ACNUR, 2012. Disponible en: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/Estatisticas/Refugio_no_Brasil_2010_2012.pdf?view=1>. Acceso em: 05 ago. 2014.

ALTO COMISIONADO DE NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS. ACNUR, ¿Qué hace?. [S.l.]: ACNUR, 2014a. Disponible en: <<http://www.acnur.org/t3/que-hace/>>. Acceso em: 05 ago. 2014.

ALTO COMISIONADO DE NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS. Cátedra Sérgio Vieira de Mello: para a promoção e difusão do direito de refugiados. [S.]: ACNUR, 2014b . Disponible en: <<http://www.acnur.org/t3/portugues/informacao-geral/catedra-sergio-vieira-de-mello/>> Acceso em: 05 ago. 2014.

MOREIRA, Bertino Julia. Redemocratização e direitos humanos: a política para refugiados no Brasil. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 53, n.1, p. 111-129, 2010.

MOREIRA, Bertino Julia; BAENINGER, R. La integración local de los refugiados en Brasil. **Revista de Migraciones Forzadas**, n. 35, 2012. Disponible en: <<http://www.fmreview.org/es/discapacidad/48-49.pdf>>. Acceso em: 05 ago. 2014.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil (1988). **Diário Oficial da União**, Brasília, 05 out. 1988. Disponible en: <<http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=biblioteca/pdf/0507>>. Acceso em: 05 ago. 2014.

BRASIL. Lei n. 9.474 de 22 julho de 1997. Define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951, e determina outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 23 jul. 1997. Disponible en: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9474.htm>. Acceso em: 05 ago. 2014.

GONZÁLEZ JIMÉNEZ, J.C. Desplazamiento forzado y migración humana. Bogotá: Editorial Voluntad, 2004.

GUGLIELMELLI WHITE, A. (2012). **Un pilar de la protección: reasentamiento solidario para los refugiados en América Latina**. [S.l.]: ACNUR, 2012. Disponible en: <http://acnur.es/PDF/reasentamiento_solidario_refugiados_al_20130627101704.pdf>. Acceso em: 05 ago. 2014.

HERRERA Y REISIG, J. El rincón de luz. **Lunes**, Montivideo, 25 jun. 2007. Dispo-

nible en: <<http://elrincondelaluz.blogspot.com.ar/2007/06/julio-herrera-y-reis-sig-montevideo-1875.html>>. Acesso em: 05 ago. 2014.

LEÃO, Renato Zerbini Ribeiro. **O reconhecimento dos refugiados pelo Brasil:** decisões comentadas do CONARE. Brasília: CONARE y ACNUR, 2007. Disponível en: <<http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/5780.pdf?view=1>>. Acesso em: 04 ago. 2014.

LEIA a íntegra do discurso de FHC na assembléia da ONU. **Folha de São Paulo**, 10 de nov. 2001. Disponível en: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u26575.shtml>>. Acesso em: 05 ago. 2014.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Encontro das 'Redes de Proteção' debate de integração de migrantes e refugiados no Brasil Comunicado Nações Unidas no Brasil. Brasília: ONU, jun. 2011. Disponível en: <<http://www.onu.org.br/encontro-das-%E2%80%9Credes-de-protecao%E2%80%9D-debate-integracao-de-migrantes-e-refugiados-no-brasil/>>. Acesso em: 05 ago. 2014.

PROGRAMA DE APOIO PARA A RECOLOCAÇÃO DOS REFUGIADOS. (2011). **Refugiados no Brasil:** refugiados e solicitantes de refúgio no Brasil. [S.l.]: Programa de Apoio para a Recolocação dos Refugiados, 2011. Disponível en: <<http://www.refugiadosnobrasil.com.br/empresa.asp>>. Acesso em: 05 ago. 2014.

BARBOSA, Luciano Pestana.; HORA, José Roberto Sagrado da. **A polícia federal e a proteção internacional dos refugiados.** Monografia apresentada para conclusão do XX Curso Superior da Polícia, Brasília, 2007. Disponível en: <<http://www.corteidh.or.cr/tablas/r26933.pdf>>. Acesso em: 05 ago. 2014

RODRIGUES, G. M. A. O futuro do refúgio no Brasil e seu papel no cenário humanitário. In: FERREIRA BARRETO, L. (Comp.) **Refúgio no Brasil:** a proteção brasileira aos refugiados e seu impacto nas Américas. Brasília, ACNUR, Ministério da Justiça, 2010. p. 134 – 149.

SAMPAIO, C. Programa Brasileiro de Reassentamento Solidário: evolução e reflexões para seu fortalecimento. **Cadernos de Debates Refúgio, Migrações e Cidadania**, Brasília, v. 5 n.5, p. 17-36, 2010. Disponível en: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/Publicacoes/2011/Caderno_de_Debates_5.pdf?view=1>. Acesso em: 05 ago. 2014.

Ascensão e queda: impactos do *Welfare State* na gestão da crise de 2008 na Islândia

Rise and Fall: impacts of the Welfare State on the 2008's crisis management in Iceland

Rúbia Marcussi Pontes

Resumo

O presente trabalho analisa como foi possível a gestão da crise de 2008 na Islândia através de um olhar voltado para as bases históricas de formação do Welfare State na Europa e, em especial na Islândia, no pós 2ª Guerra Mundial (1939-1945). Tal modelo é visto como a tentativa de conciliação entre os interesses dos capitalistas e dos trabalhadores; contudo, a crise de acumulação capitalista na década de 1970 levou ao questionamento do modelo de bem estar. Nesse sentido, as ideias neoliberais ganharam maior destaque através do desmonte do Welfare State, sendo que esse desmonte foi expresso na Islândia através de um processo de financeirização. O colapso dos mercados financeiros em 2008 afetou profundamente o país analisado; entretanto, a gestão da crise na Islândia apresentou-se de forma distinta em relação aos demais países no sentido de que não houve estatização da dívida adquirida pelos bancos através de um processo que contou com intensa participação popular. Esse artigo procura, portanto, compreender como o resgate dos princípios do Welfare State influenciou esse movimento e, a partir disso, formar uma quadro de possibilidades para a Islândia.

Palavras-chave: Islândia. Welfare-State. "Neoliberalismo compensatório". Crise de 2008. Gestão da crise.

Abstract

The present article analyzes how 2008's crisis management in Iceland was possible through a view that focus on the historical bases that constituted the Welfare State in Europe and especially in Iceland after World War Two (1939-1945). The model is seen as an attempt to reconcile the interests of capitalists and workers; however, the crisis of the capitalist accumulation in the 1970's led to the questioning of the Welfare State model. Accordingly, neoliberal ideas have gained more visibility through the dismantling of the Welfare State, which can be seen in Iceland through a process of financialization. The collapse of the financial markets in 2008 has profoundly affected the country in study; nevertheless, the crisis' management in Iceland was entirely different from other countries in the sense that the debt acquired by the banks was not nationalized through an intense process of popular participation. Therefore, this article intends to understand how the rescue of the Welfare State's principles influenced in this process and to constitute a framework of possibilities for Iceland.

Key-words: Iceland. Welfare-State. "Embedded neoliberalism". 2008's crisis. Crisis management.

Introdução – ascensão e queda: desmonte do *Welfare State* islandês e a crise de 2008

A eclosão da crise de 2008 suscitou intensos debates acerca de como sua gestão deveria ocorrer nos diversos países afetados. As decisões tomadas para minimizar os danos envolveram medidas de austeridade e estatização das dívidas adquiridas pelos bancos, movimentos passíveis de serem observados principalmente nos países mais afetados, como Grécia e Espanha. Entretanto, a gestão da crise na Islândia assumiu um caráter totalmente diferenciado em relação aos demais países: a dívida dos bancos do país não foi comprada pelo Estado em um contexto de ampla participação e reação popular. Nesse sentido, o presente trabalho busca elencar quais foram as bases históricas para que uma gestão tão diferenciada da crise pudesse ocorrer na Islândia. Tal movimento só é possível através da compreensão de como o neoliberalismo, movimento político que se instaurou no país a partir da década de 1990 através de uma forma peculiar (a qual será designada como “neoliberalismo compensatório”), expandiu-se e fragilizou uma estrutura histórica conhecida como *Welfare State*. Torna-se necessário, portanto, analisar como a formação desse modelo se deu na Europa e especialmente na Islândia para, então, compreender se os seus valores ainda fazem parte da sociedade islandesa.

O *Welfare State* Islandês é, em conjunto com os demais países Nórdicos (Dinamarca, Finlândia, Noruega e Suécia), uma construção histórica muito instigante, em que países com identidades próprias, mas também com muitas similaridades formadas ao longo de séculos, criaram um modelo muito específico, que costuma ser denominado como socialdemocrata (KUHNLE, 2004, p. 2). A Islândia é um dos países mais característicos do modelo: sendo uma das nações mais pobres ao final da Segunda Guerra Mundial (1939-1945), a necessidade de coesão interna para que o país pudesse desenvolver-se economicamente foi visível. Nesse sentido, o estabelecimento de um pacto social regulado pelo Estado e que interliga as distintas classes sociais islandesas pelo princípio do universalismo foi o caminho para a alteração da sua antiga situação para uma das economias com maiores índices de desenvolvimento a partir da segunda metade do século XX (WADE, 2011, p. 685).

O *Welfare State* islandês, no qual o Estado teve um papel decisivo durante sua implementação, enfrentou, contudo, severas alte-

rações a partir da década de 1970 e de 1980. A economia islandesa, extremamente dependente dos mercados externos (principalmente da exportação de peixe, sua maior *commodity*), sofreu com as crises que assolaram o cenário internacional no mesmo período (ANDERSEN, 1998, p. 4), o que levou o governo em vigor a tomar medidas que buscavam controlar as altas taxas de inflação da economia islandesa. Entretanto, tais medidas incluíam a diminuição do papel estatal, bem como a livre circulação de capitais e a implementação do sistema de quotas para a pesca, que buscava estabilizar a principal atividade produtora do país, mas que acabou por centralizá-las nas mãos de poucos, mas influentes indivíduos (ALDA, 2009).

É importante salientar que o Estado continuava a ser um agente de extrema importância nesse período, pois ainda organizava grande parte das relações através de seus mecanismos de políticas públicas; contudo, o antigo arranjo denominado *Welfare State* entrou em uma fase de fragilização e foi lentamente desmontado em detrimento da ascensão do ideário neoliberal. Essa mudança paradigmática não foi realizada no vácuo, mas em um ambiente ainda marcado por fortes características do arranjo social anterior; nesse sentido, torna-se um imperativo analisar o “neoliberalismo compensatório”, conceito a ser analisado no presente artigo e desenvolvido por Apeldoorn (2002), que trata sobre essa introdução das ideias neoliberais em um ambiente que ainda tinha influências do *Welfare State* islandês. O primeiro-ministro eleito no período de 1991 a 2004, David Oddsson, é a mais evidente expressão da expansão neoliberal na Islândia, segundo Wade, pois “sua grande agenda era de privatização e desregulação” (2011, p. 286). O movimento de enfraquecimento do *Welfare State* continuou e a privatização dos dois maiores bancos islandeses foi implementada, o que levou à atração de capitais para o país, além de uma corrida interna para valorização de ativos ao longo das décadas de 1990 e 2000.

Uma bolha se formava na Islândia, mas as agências de *rating*, bem como o governo, continuaram a classificar o país como seguro para transações e investimentos mesmo após uma mini crise em 2006 (WADE, 2011, p. 689). A crise de 2008, que se iniciou com a queda do banco Lehman Brothers nos Estados Unidos, porém, logo afetou a Islândia, que, literalmente do dia para a noite, tornou-se um país à beira da falência. A crise logo afetou mais países, como Irlanda, Espanha e Grécia, mas a reação islandesa foi, como afirmado anteriormente, diferenciada em relação

às demais: a população negou-se a pagar a dívida adquirida pelos banqueiros e buscou criar uma nova Constituição (SANTAYANA, 2012). Diante desses fatos, apesar do desmonte do *Welfare State* islandês, o passado histórico de pacto social contribuiu para que a saída da crise no país fosse distinta em relação aos demais? A especificidade dos *Welfare State* nórdicos, e em especial do islandês, torna-se objeto de análise para compreensão de como esse movimento distinto de reação à crise se deu no país e quais foram os resultados até o momento. O presente artigo, portanto, busca analisar a influência do *Welfare State* da Islândia durante a crise de 2008.

Sônia Draibe e Wilnês Henrique (1988) realizam um balanço das principais análises sobre os modelos sociais formados no pós-guerra e sobre seu desmonte, destacando que os autores conservadores afirmavam que a crise do *Welfare State* iniciou-se por razões internas ao modelo, descartando, portanto, o papel que a crise da acumulação do capital teve na realidade. Segundo esses autores, a extensa agenda dos governos na promoção dos direitos universais dos indivíduos, principalmente nos países escandinavos, levou à perda de flexibilidade de políticas. Nessa linha de raciocínio, seria necessário, por exemplo, uma extensa reforma do *Welfare State* através da desregulação do mercado de trabalho (FERRERA; RHODES, 2000, pp. 260-236). Contudo, a ideia de que a desregulamentação, principalmente de uma área que foi tão protegida pelo *Welfare State*, seria a chave para solução das questões enfrentadas é, no mínimo, superficial. Para esses pensadores, a formação de um pacto social que envolvia capitalistas, trabalhadores e o Estado torna-se irrelevante com o passar do tempo, não sendo, portanto, motivo de impacto na atualidade e em especial em relação à saída da crise de 2008 na Islândia. Outros autores, entretanto, demonstram que o *Welfare State* foi essencial para que o capitalismo pudesse continuar se desenvolvendo na segunda metade do século XX, mas de uma forma controlada. A ideia de perpetuação das bases de universalismo e de diminuição da estratificação social, mesmo em um ambiente dominado pelas ideias neoliberais, é vista como uma possibilidade. Entretanto, essa forma de análise é limitada, pois não se aprofunda e não busca analisar o quanto o *Welfare State* continua presente na Islândia atualmente, dado que ele é uma construção histórica com bases muito antigas e que se expandiu principalmente no período do pós-guerra.

Este trabalho, em contrapartida, busca argumentar além da ideia de que o *Welfare State* foi somente uma construção histórica específica, que perdeu suas raízes ao longo do tempo, principalmente após a ascensão das ideias neoliberais na Islândia. Através de uma análise de como a formação do *Welfare State* islandês se deu e de como sua fragilização ocorreu através do “neoliberalismo compensatório”, o trabalho buscará analisar criticamente como foi possível o desfecho da crise econômica de 2008 no país, levando em consideração que tal crise reflete as políticas neoliberais e a desregulamentação da esfera financeira. A hipótese aqui defendida é a de que as bases do *Welfare State* na Islândia (o universalismo e a intensa participação dos trabalhadores na formação do arranjo político) foram essenciais para que a população conseguisse impor sua vontade de forma politizada ao negar o pagamento da dívida dos bancos, o que foi feito através de consultas populares. Tornara-se evidente, portanto, que, embora modificações tenham ocorrido e o *Welfare State* tenha sido, de fato, fragilizado, ele foi essencial para que a resolução da crise fosse distinta em relação a países como a Espanha, por exemplo, o que demonstra a peculiaridade do caso islandês.

É também essencial destacar que as publicações até agora, embora incluam a Islândia na classificação de país Nórdico, não demonstram detalhadamente como a formação do *Welfare State* no país ocorreu (como é feito com países como Noruega e Suécia, os quais possuem extensa bibliografia acerca do tema), relegando o país a uma abordagem relativamente marginal e sem profundidade. Esse trabalho busca, portanto, contribuir com uma análise crítica sobre a formação do *Welfare State*, bem como sobre as tentativas de desconstrução ao longo das décadas de 1980 e 1990. A Islândia mostrou ser um país relevante para a organização do Sistema Internacional, principalmente após a crise de 2008. Logo, o país não pode ser entendido apenas como mais um integrante do grupo escandinavo; é necessária uma análise específica de sua história para compreender de forma justa e crítica a sua atual configuração. A especificidade da crise, bem como seu desfecho particular, demonstram novamente a necessidade de entendimento do passado, pois conclui-se nesse estudo que as bases de formação do *Welfare State* foram essenciais para o quadro que se formou no país após 2008.

É de extrema necessidade salientar também que a crise na Islândia, apesar de pouco comentada pela mídia tradicional, foi

divulgada como um fato isolado ou até mesmo como um mero acaso que só eclodiu por mero reflexo em relação à crise norte-americana. Entretanto, essa visão é, para nós, insuficiente para explicar a profundidade do ocorrido no país. O estudo busca, a partir dessa linha de raciocínio, demonstrar que as bases para o colapso de 2008 começaram a se formar já com a crise de acumulação do capital e, como consequência, da crise do *Welfare State*, que interligaram-se com a ascensão das políticas neoliberais no país a partir da década de 1990. Tais políticas neoliberalizantes alteraram a esfera de ação do Estado (que sofreu uma alteração qualitativa na sua configuração interna de forças) na Islândia, que foi inundada por um fluxo de capitais e de valorização de ativos especialmente a partir dos anos 2000. A recente crise, portanto, não foi um episódio isolado, mas sim o desdobramento de um movimento contínuo relacionado às contradições inerentes ao capitalismo e à acumulação de capital, que foi potencializada pela especulação na esfera financeira.

O artigo busca, portanto, destacar a importância do estudo sobre a Islândia. É necessário ampliar os horizontes abordados no que concerne à forma como a crise de 2008 foi equacionada nos diversos países. A solução islandesa, mesmo que com dificuldades práticas que ainda assolam a economia, demonstra a necessidade de se repensar a participação popular na política, bem como a necessidade de resgate dos valores sociais. O *Welfare State* vai além de uma construção histórica específica, com bases de universalismo e de desmercadorização que ainda fazem parte da luta por direitos de milhares de indivíduos, especialmente em momentos de crise. O caso islandês, então, é um exemplo que precisa ser analisado de forma profunda e completa.

Na seção 1, o quadro de início da crise de 2008 será analisado, com destaque para os impactos econômicos e sociais na Islândia. A partir desse panorama, o artigo realizará uma análise a partir de uma perspectiva histórica com a seção 2 e demonstrará a formação do *Welfare State*, com destaque para o modelo islandês. A seção 3, seguindo a linha de raciocínio, evidenciará como se deu o processo que enfraqueceu o *Welfare State* principalmente através do conceito de “neoliberalismo compensatório”, o qual é, essencial em nossa argumentação para uma compreensão profunda do movimento. Por fim, as perspectivas para o futuro da Islândia, dado a gestão da crise no país, serão expostas nas considerações finais.

Seção 1 – A crise de 2008: impactos na Islândia

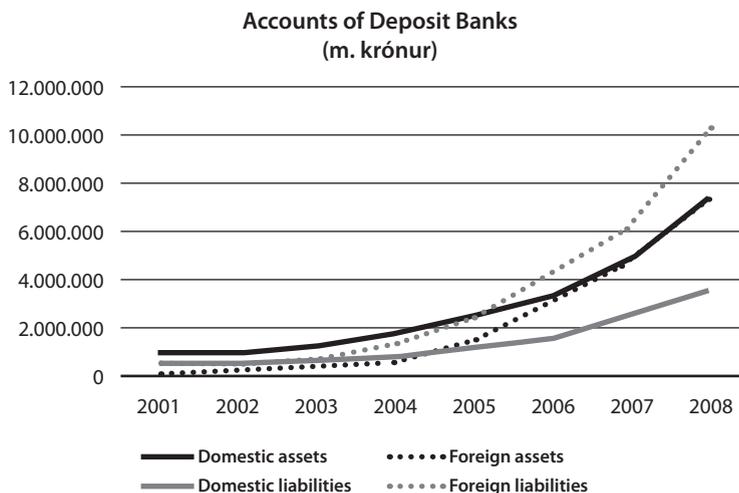
Origens e deflagração da crise

No período compreendido entre a quebra da bolsa de valores de Nova York em 1929 até meados do fim da Segunda Guerra Mundial (1939-1945) tornou-se evidente que era necessário haver uma determinada regulamentação nos mercados financeiros internacionais se as nações pretendiam manter um relativo equilíbrio no Sistema Internacional. Nesse contexto, tal movimento foi liderado pelos Estados Unidos e expresso através da Conferência de Bretton Woods e de seus princípios, que tornavam possível a regulação do capitalismo (BLIKSTAD, 2011). Para que essa regulação pudesse de fato ocorrer, Bretton Woods inaugurou um período no qual as taxas de câmbio eram fixas e o controle de capitais era fortemente praticado pelos Estados. A presença de instituições como o Banco Mundial (BM) e o Fundo Monetário Internacional (FMI) também marca o período da “época de ouro” do capitalismo, indicando uma época de multilateralidade (EICHENGREEN, 2000). Entretanto, um processo de desregulamentação iniciou-se a partir da década de 1970 tanto nos Estados Unidos quanto nos principais Estados europeus através da ascensão de políticas neoliberais: o período foi marcado por uma grande liberalização do capital financeiro e também da flexibilização de diversos setores das economias que antes eram fortemente regulamentados pelo poder estatal. Nesse sentido, “o avanço desse processo marcou o final do período de Bretton Woods, com o fim do lastro do dólar em ouro e das taxas de câmbio fixas” (BLIKSTAD, 2011, p. 5). A ascensão do neoliberalismo na máquina estatal de diversos países foi, portanto, um processo visível que alterou o panorama prévio de regulamentação e trouxe consigo a volta da instabilidade, algo que se buscava evitar desde a crise de 1929.

O movimento de desregulamentação tornou a esfera financeira mais rentável que a produtiva já que o capital, agora com caráter transnacional, podia mover-se de país para país com baixíssimas restrições e em busca das maiores taxas de remuneração (BLINKSTAD, 2011). A formação de um ambiente de instabilidade, portanto, caracteriza as décadas de 1980, 1990 e 2000: com baixa regulação, a especulação e a constante valorização de ativos alcançou níveis extremos. A crise de 2008, portanto, não foi um movimento isolado, mas sim o resultado de décadas de liberalização finance-

ra. Como afirma Mattick, “a crise não se dá de chofre; começa em certas indústrias, embora as suas causas residam na situação social total” (1977, p. 121). A crise de 2008 encaixa-se nessa análise no sentido de que, embora tenha sido deflagrada com a queda do banco estadunidense Lehman Brothers, ela já havia começado há muito tempo, especialmente na Islândia: a especulação financeira, que alcançou níveis extravagantes, fez com que os bancos de um país sem tradição financeira se tornassem parte dos 300 bancos mais importantes do mundo (WADE, 2011, p. 687). A desregulamentação da esfera financeira na Islândia assumiu um caráter único a partir da década de 1990 com a ascensão de políticas de cunho neoliberal, o que levou à formação de uma bolha no país. Como demonstrado na tabela abaixo, os depósitos estrangeiros cresceram de forma extremamente acentuada na Islândia, principalmente a partir de 2003-2004, quando comparados às quantias referentes aos próprios depósitos internos. Tal fato demonstra claramente o interesse estrangeiro em especular nos mercados islandeses, que apresentavam altas taxas de retorno.

Figura 1: Aumento de depósitos bancários entre 2001 e 2008



Fonte: Central Bank of Iceland, 2009

A constante classificação positiva da economia islandesa pelas agências de rating, mesmo após a mini crise em 2006, impulsionaram esse movimento de valorização da esfera financeira, levando

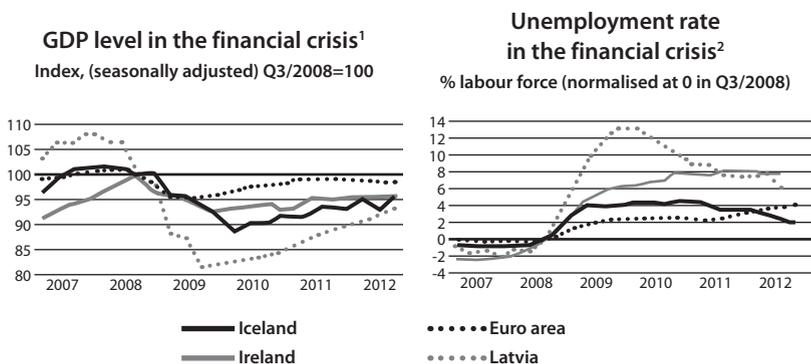
à formação de uma bolha que não pôde suportar o cenário internacional de instabilidade com a crise norte-americana (BLIKSTAD, 2011, p. 42). Nesse sentido, a explosão dessa bolha gerou uma série de efeitos extremamente impactantes tanto para a economia islandesa quanto para sua população, que viu a realidade mudar literalmente do dia para a noite. Nesse sentido, torna-se um imperativo analisar os impactos econômicos e sociais desse movimento no próximo tópico do presente artigo.

A crise na Islândia: impactos econômicos e sociais

A crise que se deu na Islândia não foi um movimento isolado ou imprevisto. A ascensão das políticas de cunho neoliberal, mesmo que com ressalvas como descrito no conceito de “neoliberalismo compensatório” (APELDOORN, 2002), fizeram com que a economia islandesa se tornasse um centro de especulação financeira e bancária. A desregulamentação e a financeirização na Islândia são uma clara demonstração de que o neoliberalismo foi um movimento de restauração do poder das elites financeiras transnacionais (HARVEY, 2008). Entretanto, esse cenário mostra-se totalmente contrário ao anterior, no qual havia a regulação do capitalismo principalmente através do *Welfare State*: a formação de um panorama com livre circulação de capitais e constante valorização de ativos levou à formação de bolhas em diversas economias. Com a eclosão do mercado internacional de crédito a partir da crise nos Estados Unidos, a Islândia não poderia sair ilesa: a eclosão da bolha que havia sido iniciada há mais de uma década, portanto, foi o desfecho para um movimento de ascensão das políticas neoliberais que marcaram grande parte do mundo a partir das décadas de 1980 e 1990 (MARTINS, 2008).

Nesse sentido, a análise dos gráficos a seguir demonstra claramente como a situação econômica se deu na Islândia a partir da crise que se instalou. É possível observar, no primeiro gráfico à esquerda, que o Produto Interno Bruto (PIB) caiu bruscamente, o que demonstra que a crise financeira afeta diretamente a esfera real da economia, causando fortes impactos na geração de renda e emprego e, portanto, comprometendo a geração de riqueza. Esse movimento é claramente demonstrado no gráfico localizado à direita, no qual é possível observar que a taxa de desemprego na Islândia sofreu um aumento vertiginoso a partir de 2008.

Figura 2: PIB e níveis de desemprego durante a crise



1. GDP data for Iceland is seasonally adjusted by the Central Bank of Iceland. Sources: Eurostat, OECD, Central Bank of Iceland. 2. Seasonally adjusted harmonised unemployment rate, except for Latvia, as the series are seasonally adjusted by Eurostat. Source: OECD. Fonte: Central Bank of Iceland, 2013

É, portanto, visível a razão pela qual a população islandesa reagiu com tanto vigor no momento da crise. A estatização da dívida contraída pelos bancos claramente não era o caminho que o país deveria trilhar, pois essa atitude serviria somente para a manutenção das elites financeiras no poder. As medidas de austeridade, tão comumente empregadas a partir de 2008 na Europa, bem como a estatização da dívida, não eram a solução para a situação aos olhos da população: a reação popular foi, nesse sentido, essencial para que a situação na Islândia fosse dirigida de forma distinta em relação aos demais países. A gestão da crise no país, contudo, só pode ser realizada da forma com a qual ocorreu no país devido a um passado de valorização dos direitos sociais e da esfera coletiva, um movimento que caracterizou grande parte da Europa no pós Segunda Guerra Mundial. Nesse sentido, o presente artigo buscará analisar na próxima sessão como o processo de formação e de fragilização do *Welfare State* islandês ocorreu e como isso proporcionou a gestão da crise.

Seção 2 – a construção do *Welfare State* islandês

Acumulação capitalista e o contexto histórico de formação do Welfare State

O modo de produção capitalista surgiu nos interstícios da crise do feudalismo, tornando-se, então, o modo de organização

das sociedades modernas. Inicialmente, o capitalismo, segundo as análises de Karl Marx, estava baseado na concorrência entre as diversas nações. A fase concorrencial, segundo o exposto por Novais (1979, pp. 69-71), estava sedimentada no que Marx denominou como acumulação primitiva do capital, que constituía-se através da exploração das colônias ultramarinas e da dissociação dos meios de produção dos produtores. Entretanto, quando a burguesia tornou-se relativamente independente através desse processo de acumulação de capitais, foi possível que o capitalismo avançasse para a fase monopolista, na qual a base do “processo de acumulação é a concentração e a centralização e do capital, as quais, num certo estágio, provocam a transformação do capitalismo concorrencial em capitalismo monopolista” (SWEEZY, 1977, p. 52). Essa transformação na lógica de organização da sociedade capitalista não poderia ocorrer, porém, sem maiores impactos. Mattick afirma que “o aumento da produtividade e da mais-valia e a acumulação do capital são um e o mesmo processo” (1977, p. 101), o que demonstra a faceta contraditória do capitalismo: quanto maior for a geração da riqueza, maior será a exploração e a desigualdade entre os indivíduos, separados agora em capitalistas (os detentores dos meios de produção) e os trabalhadores (que só podem oferecer sua força de trabalho em troca de salário). O processo de acumulação, contudo, enfrentará crises em algum momento de seu desenvolvimento. Segundo Mattick:

[...] existem realmente limites definidos à rentabilidade da expansão, em qualquer altura. E, de tempos em tempos, não é apenas o mercado, mas o conjunto da situação social, com todas as suas ramificações, que constitui um limite à expansão do capital. Como não é possível calcular quando a expansão de um ou de todos os capitais atinge o limite nas condições sociais reais, havia que presupor a existência de condições limitativas para pôr a descoberto o significado do processo em questão (1977, p. 104).

É evidente, portanto, que a crise de acumulação do capital é um fator inerente ao próprio capitalismo como organização produtiva da sociedade. A acumulação encontra limites e o momento da crise é, de fato, imprevisível, mas essa imprevisibilidade somente reforça a importância de buscar a dominação do capitalismo.

A busca pela acumulação de capitais tomou forma principalmente através dos imperialismos, que contribuíram para a deflagração das duas Guerras Mundiais. O *Welfare State* surge na Europa

no contexto do pós Segunda Guerra Mundial (1939-1945) como forma de impor controles aos impulsos imperialistas e monopolistas dos próprios Estados e das empresas, que passam a assumir caráter transnacional a partir do início do século XX. Nesse sentido, o pacto social expresso através do *Welfare State* busca, portanto, a conciliação entre o desenvolvimento capitalista e os direitos sociais através de um Estado “que tem o papel de propiciar a manutenção e evolução do sistema capitalista, ao mesmo tempo em que deve responder às demandas da sociedade por ser representante desta” (CARVALHO, 2010, p. 15), o que evidencia o caráter de internalização da luta de classes no aparelho burocrático estatal. É evidente, então, o caráter de arranjo político entre capitalistas e trabalhadores para resolver os conflitos distributivos que tornaram-se parte da rotina dos indivíduos no modo de produção capitalista (STRE-ECK, 2012). As medidas propostas por John Maynard Keynes são, nesse sentido, essenciais para a compreensão da formação do *Welfare State* e do período de Bretton Woods, pois o Estado passa a atuar de forma direta na economia buscando manter as altas taxas de crescimento econômico através de políticas de estímulo direto ao investimento, criando um ambiente de estabilidade e que só seria possível com o controle das taxas de juros (o rentismo não seria uma opção para os capitalistas, uma vez que as taxas de juros não eram elevadas; o investimento na esfera real da economia, portanto, era sem dúvidas o que apresentava maiores taxas de retorno). É importante destacar também que “é o crescimento da riqueza das sociedades, proporcionada pelo contínuo desenvolvimento da industrialização, que permite a realização dos gastos com programas sociais” (CARVALHO, 2010, p. 19), o que demonstra que o período estava sedimentado no crescimento econômico proporcionado pelas taxas de juro controladas e pelo câmbio fixo. Portanto, a reconstrução da Europa no pós-guerra foi essencial para que o crescimento das economias pudesse ocorrer, o que proporcionou geração de riqueza com a industrialização e, como consequência, as bases para que os diversos Estados pudessem formular suas políticas de gasto social.

Welfare State segundo a visão de Gosta Esping-Andersen

A construção do *Welfare State* assume traços característicos nos diversos países europeus, mas os escandinavos são objeto de

destaque dado o seu alto grau de proteção social. Nesse sentido, Esping-Andersen (1991) é um dos autores essenciais para a compreensão de como tal processo ocorreu. O autor formula dois conceitos principais para analisar os tipos de *Welfare State* que se formaram no período, sendo eles a ideia de desmercadorização e de estratificação social. O trabalho tornou-se uma mercadoria precificada nas economias capitalistas: os trabalhadores sujeitam-se a um determinado salário ao venderem sua força de trabalho. A análise envolvendo a desmercadorização no *Welfare State* consiste, então, no quanto um indivíduo consegue tornar-se livre em relação a essa dependência da relação mercantil, o que demonstra a tentativa do modelo de resgatar a cidadania. A estratificação social, em contrapartida, consiste numa análise sobre a desigualdade entre as classes sociais e o quanto um *Welfare State* contribuiu para que isso seja suavizado. A partir de tais conceitos, Esping-Andersen classifica os *Welfare State* desenvolvidos na Europa em três categorias: Liberal (implementado principalmente no Reino Unido e na Irlanda e caracterizado por um número reduzido de direitos sociais e alto nível de estratificação social), Conservador (característico de países como Itália, Espanha e Portugal e marcado por direitos sociais distintos para as classes, mas com grau de desmercadorização mais elevado em relação ao modelo Liberal) e, por fim, o Socialdemocrata (formado nos países escandinavos, como Suécia, Finlândia e Noruega) (1991, pp. 108-111).

Através da utilização desse modelo, é possível incluir a Islândia na classificação de Socialdemocrata, pois o *Welfare State* desenvolvido nesse país apresenta as características comuns a essa classificação. O nível de desmercadorização é extremamente alto, visto que o todos os cidadãos do país estão inclusos nas políticas sociais, o que é expresso através do conceito de universalismo, uma das características predominantes do *Welfare State* Socialdemocrata. Além disso, o nível de estratificação social é baixo, o que demonstra que os direitos conquistados pelos indivíduos não estão relacionados à renda ou à classe social da qual fazem parte; o universalismo se faz, novamente, presente. É evidente, portanto, que o modelo Socialdemocrata buscava “um *Welfare State* que promovesse a igualdade com os melhores padrões de qualidade, e não uma igualdade das necessidades mínimas, como se procurou realizar em toda parte” (ESPING-ANDERSEN, 1991, p. 109).

Welfare State Islandês: origens históricas

A Islândia, em especial, é um dos principais países que começam a desenvolver programas voltados para a proteção dos cidadãos que se expandiram com o passar do tempo. Em um contexto de expansão da economia islandesa com a ajuda do Plano Marshall e com o aumento de exportações de peixes, fonte de aproximadamente 40% das exportações islandesas (WADE, 2011, p. 685), o *Welfare State* do país encontrou os meios para florescer no conjunto da economia. A coalizão política entre os partidos do país, com maioria de esquerda e presença socialdemocrata em destaque, proporcionou as bases para que o arranjo político pudesse conciliar os interesses dos trabalhadores (que se organizaram em sindicatos principalmente a partir de 1916) e dos capitalistas (que também se organizaram em um movimento próprio em 1934) (GOETSCHY, 1995, p. 8). A disputa de interesses na formação do *Welfare State* islandês mostra-se, portanto, essencial para que ele pudesse se desenvolver plenamente (GOETSCHY, 1995, pp. 7-8). As medidas keynesianas de investimento e de controle de capitais marcava o período tanto na Europa continental quanto na Islândia, o que demonstra o quanto o investimento estatal como forma de estímulo à economia e à geração de emprego contribuía para o desenvolvimento econômico e social.

O princípio do universalismo, introduzido primeiramente no modelo sueco em 1913 com um sistema previdenciário para todos os indivíduos (CARVALHO, 2010, p. 89), foi implementado na Islândia e calçou o seu modelo, pois passou a incluir todos os cidadãos dentro de uma mesma categoria a partir de 1956. O direito a uma pensão, independentemente de contribuição prévia para a previdência social, passou a vigorar no país a partir de 1965, bem como o seguro para acidentes de trabalho (que inicialmente cobria somente trabalhadores industriais, mas que se expande para todos os demais trabalhadores também em 1965), reiterando a valorização do princípio universalista no modelo de *Welfare State* islandês (KUHNLÉ, 2004, pp. 6-9).

A Islândia, portanto, pode ser vista como um caso muito específico de formação do *Welfare State*, pois este foi construído com intensa participação dos trabalhadores, que faziam parte da máquina estatal nas décadas de 1950 e 1960. A situação, entretanto, começou a mudar a partir da década de 1970 devido à crise da acu-

mulação do capital, que levou à crise do *Welfare State* nos países europeus, em especial na Islândia, e proporcionou uma nova configuração de forças. A crise de acumulação está diretamente relacionada a uma diminuição dos retornos esperados pelos capitalistas. Porém, no capitalismo, “[...] não há maneira de determinar em que ponto particular do desenvolvimento a expansão do capital entrará em conflito com o princípio da rentabilidade, reduzindo assim a taxa de acumulação” (MATTICK, 1977, p. 120).

Pode-se concluir, portanto, que, enquanto havia crescimento através de um capitalismo regulado, os países puderam conciliar os interesses do desenvolvimento capitalista com direitos sociais em um pacto social que envolvia o Estado, os capitalistas e os trabalhadores. Os capitalistas garantiam os seus retornos crescentes de lucros e os trabalhadores conquistaram uma série de direitos. Entretanto, com a queda natural do crescimento a partir da década de 1960, a acumulação capitalista começou a reduzir seus níveis, iniciando a crise de acumulação do capital que deflagra na crise do próprio *Welfare State* (STREECK, 2012, p. 40). A acumulação do capital havia chegado aos limites possíveis para aquela época: os ganhos de produtividade e salariais, proporcionados por altos níveis de investimento e pela presença dos trabalhadores na máquina estatal, fizeram com que a regulação do mercado de trabalho fosse questionada. Além disso, o período de controle dos fluxos de capitais e de taxas de juros prejudicou o rentismo e consentiu as ideias liberais em detrimento das políticas keynesianas, criando um núcleo de pressão. A acumulação capitalista passa a enfrentar, portanto, uma severa crise. O arranjo social pautado nos altos níveis de emprego, no elevado crescimento da economia e no controle de preços começa a enfrentar mudanças a partir das décadas de 1960 e 1970: o aumento geral dos índices de desemprego, da inflação e da dívida pública demonstram as contradições do *Welfare State*, tendo início um processo de questionamento da própria forma de organização capitalista da sociedade, o que será analisado na próxima sessão.

Seção 3 – o desmonte do *Welfare State* na Islândia

O “neoliberalismo compensatório” e a ascensão de políticas de cunho neoliberal

As décadas no qual o *Welfare State* foi atuante, especialmente na Islândia, foram marcadas por elevadas taxas de produtividade

e de ganhos salariais, o que possibilitou a coesão da sociedade islandesa. Tais medidas só foram possíveis devido a prática de juros baixos e pela estabilidade cambial das medidas keynesianas, que visavam evitar a prática do rentismo. Entretanto, os países nórdicos realizaram uma série de transformações em seus *Welfare State* a partir da década de 1990 que incluíram diminuição dos gastos destinados aos benefícios sociais, “mas de uma forma (politicamente consensual) em que a nova pobreza e aumento das desigualdades de rendimento fossem evitados” (KUHNLE, 1994, p. 18). As ideias neoliberais, que começavam a ganhar destaque nas agendas de grande parte dos governos europeus nesse mesmo período, avançaram nos países nórdicos e também na Islândia: a prática de juros baixos começa a ser questionada por diversos setores das sociedades como principal causadora das elevadas taxas de inflação. A solução apontada seria a elevação das taxas de juros e a instauração de taxas de câmbio flutuantes, medidas tomadas durante a década de 1970 e que demonstram claramente o fim de Bretton Woods e a substituição dos preceitos de Keynes em detrimento de uma nova visão de mundo: o neoliberalismo.

David Harvey, nesse sentido, acentua as diferenças entre o neoliberalismo na prática e na teoria (HARVEY, 2008). O discurso neoliberal é marcado pela defesa da liberdade individual como máxima, bem como a exaltação do mercado e da competição como forças que não podem ser controladas sobre nenhuma hipótese. Entretanto, a prática encontra sérias contradições: o neoliberalismo é, na verdade, a tentativa de restauração do poder das elites financeiras globais, que utilizam a flexibilização, privatização e liberalização como formas de retirar o poder político das mãos dos trabalhadores (HARVEY, 2008, pp. 75-86). Como dito anteriormente, a crise de acumulação do capital levou ao questionamento sobre as bases nas quais o *Welfare State* estava assentado, o que deflagra na própria crise do modelo social europeu, pois a tentativa de conciliação entre a diminuição da estratificação social o desejo das altas taxas de acumulação capitalista não está mais em relativo equilíbrio como antes, o que demonstra incompatibilidade em essência do projeto (STREECK, 2012). É importante, portanto, destacar a ascensão do neoliberalismo como um movimento essencial para a compreensão do que ocorreu tanto na década de 1970 na Europa como na crise de 2008, pois é em momentos de crise que o questionamento dos gastos estatais, por exemplo, torna-se algo extremamente comum. A

discussão elaborada por Apeldoorn (2002) é, nesse sentido, crucial, pois o autor demonstra com maestria como esse processo ocorreu. Segundo o autor, existiam três projetos rivais de integração europeia em discussão durante a década de 1980, os quais eram o modelo neomercantilista, supranacional socialdemocrata e o neoliberal (APELDOORN, 2002, pp. 72-78). Em retrospectiva, é possível afirmar que o modelo neoliberal, com suas ideias de flexibilização dos mercados de trabalho e financeiro, por exemplo, foi hegemônico.

Entretanto, ainda segundo o autor, essa vitória não ocorreu sem que o projeto neoliberal incorporasse características dos demais. Nesse sentido, o conceito elaborado por Apeldoorn, denominado “liberalismo compensatório” é de extrema importância para a compreensão de como essa mudança qualitativa nas forças políticas ocorreu: o neoliberalismo não encontrou um espaço vazio na Europa continental no qual pudesse expandir suas ramificações livremente (APELDOORN, 2002, p. 180). Havia um claro passado histórico de *Welfare State*, cujas lembranças são os direitos sociais conquistados pelos trabalhadores em um claro embate de forças dentro da máquina estatal. Através dessa linha de raciocínio elaborada pelo autor, é possível observar que as políticas neoliberais, por mais fortes que fossem, não poderiam ser implementadas diretamente nos países europeus: era necessário manter algumas características dos modelos de *Welfare State*. Dessa forma, o neoliberalismo precisou englobar características dos outros projetos de administração da política estatal, o que resultou no “neoliberalismo compensatório”: não era o tipo puro, como ocorreu principalmente nos Estados Unidos e na Grã-Bretanha, mas sim um liberalismo em essência com elementos dos outros projetos (APELDOORN, 2002, pp. 180-184). É possível notar, portanto, que Harvey (2008) e Apeldoorn (2002) demonstram que tanto a teoria quanto a prática do neoliberalismo são pautados por contradições, pois embora os conceitos estejam claros no discurso de tal corrente de pensamento, ele precisa englobar outras características para poder, de fato, ser implementado na Europa e, principalmente, na Islândia. O que evidencia o conceito de “neoliberalismo compensatório”, portanto, é que, apesar de haver revisão de gastos, os países nórdicos, em especial, não retiraram totalmente seguros e proteção social, que continuaram a ser universais.

Contudo, mesmo que com limitações, mudanças profundas ocorreram no panorama. A crise de acumulação do capital, bem

como os choques externos do petróleo na década de 1970, afetaram negativamente as exportações islandesas, o que, em médio prazo, gerou aumento da inflação no país. Com base nesse movimento, medidas como a suspensão temporária da indexação de salário foram tomadas em 1983, sendo que elas tornaram-se permanentes depois (ANDERSEN, 1998); além disso, as baixas taxas de juro também eram apontadas como causadoras das elevadas taxas de inflação, o que abre margem para o questionamento acerca do modelo. A agenda neoliberal, que incluía privatização e desregulamentação, estava baseada nos princípios, segundo Whitfield (1992, pp. 12-25), de maior eficiência do setor privado em relação ao público, sendo que as forças de mercado iriam diminuir os custos de transação através da livre concorrência entre os agentes. O papel do Estado forte, com capacidade de regular as relações e a ordem social, que era característico do *Welfare State*, portanto, torna-se essencialmente reduzido na agenda neoliberal. Porém, os países nórdicos continuam tendo uma esfera de ação distinta da dos demais países europeus, pois embora utilizem-se de privatizações como forma de aumentar as receitas estatais, as mesmas ocorrem em setores específicos e ainda com controle do Estado, que normalmente apresenta altos níveis de participação nas ações mesmo com a presença de capital privado em maior proporção.

Entretanto, a maior evidência da fragilização do *Welfare State* islandês foi a desregulação do mercado financeiro interno (ANDERSEN, 1998, p. 11). O neoliberalismo na Islândia tomou forma com a ascensão de David Oddsson ao cargo de primeiro-ministro em 1991, bem como através da difusão das ideias neoliberais no país com as visitas de Milton Friedman (WADE, 2011), economista neoliberal de destaque no período e que considerava o *Welfare State* o principal causador da crise pela qual os Estados passavam (DRAIBE, 1988, p. 75). As ideias neoliberais, portanto, expandiam suas ramificações na máquina estatal islandesa, o que demonstra a mudança qualitativa em seu interior: os trabalhadores perderam força e representação política em detrimento de uma elite financeira que via na desregulamentação dos diversos setores da economia a solução para aumentar as taxas de rendimentos e, portanto, encontrar uma saída para a crise de acumulação na qual se encontravam. A partir desse princípio de desregulamentação dos diversos mercados, é possível afirmar também que o de trabalho foi um dos mais afetados, pois o aumento de preço da unidade de trabalho na

Islândia era visto nesse novo momento como a principal causa do aumento da inflação no país (ANDERSEN, 1998, p. 17). Com essa perspectiva em mente, a flexibilização do mercado de trabalho bem como da esfera financeira passaram a ser algumas das principais metas da nova coalizão política no país.

Porém, o argumento presente nesse trabalho é de que o próprio passado de formação do *Welfare State* dos países escandinavos impedia que essa parte da agenda neoliberal fosse implementada completamente, pois a proteção do trabalho e do trabalhador sempre foi uma das principais áreas de destaque nas legislações dos países. Isso não foi diferente na Islândia, mesmo com a relativa perda de força dos sindicatos através da ascensão das elites financeiras aos principais cargos dos governos (GOETSCHY, 1995), o que demonstra como o conceito de “neoliberalismo compensatório” é aplicado no caso em estudo (APELDOORN, 2002). Contudo, a privatização dos dois maiores bancos do país, bem como a criação de um terceiro, indicaram que a Islândia passava por um claro processo de diminuição do escopo de atuação dos trabalhadores na máquina estatal em detrimento da ascensão de uma elite financeira, o que implicou em sérias perdas que só seriam reconhecidas tardiamente (WADE, 2011, p. 686).

O conceito de “neoliberalismo compensatório” torna-se, então, crucial para a interpretação dos fatos ocorridos na Islândia em especial. O país, marcado por uma tradição de *Welfare State* e de expansão dos direitos sociais para todos seus cidadãos, também foi afetado pela ascensão das políticas neoliberais na Europa. Entretanto, mesmo que com profundas mudanças políticas e econômicas na Islândia, acreditamos que as bases construídas nas décadas principalmente do pós-guerra não foram totalmente descartadas. Considera-se, portanto, que houve a ascensão “neoliberalismo compensatório” na Islândia, cujo processo será discutido no próximo tópico.

Islândia e a crise de 2008: a eclosão da bolha

O curioso no caso da Islândia foi a gestão da crise, a qual se deu de forma distinta em relação aos demais países. Inicialmente, após protestos pacíficos em frente ao Parlamento islandês e com a resignação de uma série de governantes (ABAD, 2011), uma consulta pública acerca de como o pagamento da dívida seria feito foi

realizada. Houve um resultado surpreendente, com a negativa do pagamento da dívida que havia sido contraída pelos bancos islandeses, a qual equivalia a dez vezes o tamanho do PIB do país. A “revolução sem armas da Islândia” (ABAD, 2011), como ficou conhecido o movimento que se deu no país, foi marcada pela quebra do banco norte-americano Lehman Brothers, o que impactou seriamente na Islândia: milhares de pessoas tentaram retirar seu dinheiro dos três maiores bancos islandeses (Kaupthing, Landsbanki e Glitnir), cujo controle foi assumido pelo governo no mês de outubro de 2008 (“ISLÂNDIA...”, 2013). Um pacote de ajuda foi estabelecido pelo FMI com o objetivo de salvar a economia islandesa da falência completa enquanto milhares de manifestantes batiam em panelas em frente ao parlamento islandês, levando o primeiro ministro a entregar sua carta de demissão e a convocar eleições dois anos antes do prazo previsto. É interessante notar que, mesmo com a ascensão de um governo formado por uma coligação entre membros da Aliança Social Democrata e do Movimento Esquerda Verde ao poder, o parlamento islandês aprovou o pedido de adesão a União Europeia em julho de 2009 (“ISLÂNDIA...”, 2013) enquanto os níveis de desemprego chegavam a números nunca antes presenciados no país.

A Inglaterra e a Holanda eram dois dos principais países cujos bancos possuíam investimentos em bancos islandeses, sendo a subsidiária islandesa Icesave (uma delegação *online* do banco islandês Landsbanki) o principal exemplo desse movimento. Mais de 330 mil contribuintes britânicos e holandeses podiam depositar quantias no Icesave a elevadas taxa de juros com a vantagem de não precisar abrir uma conta no país, o que demonstra claramente a especulação financeira que marcou a Islândia bem como a prática do rentismo (PECK, 2013). Com a quebra do banco, ambos os países reembolsaram os cidadãos que haviam realizado os depósitos, mas passaram a exigir que a Islândia pagasse o montante estimado pelo FMI em aproximadamente 3,5 bilhões de euros, o total da dívida adquirida pelos bancos islandeses. O parlamento islandês, diante da pressão realizada pela Inglaterra e pela Holanda, propôs o pagamento desse montante através de um sistema de pagamentos “mensal pelas famílias islandesas durante 15 anos com juros de 5,5%” (ABAD, 2013) em 2009, o que provocou uma reação popular ainda mais extrema: através de um referendo exigido pela população, tornou-se evidente que o pagamento da dívida feita pelos

especuladores não seria efetuado pelos cidadãos da Islândia, pois 93% da população foi contrária a essa decisão. O governo islandês renegociou a dívida contraída pela Icesave e conseguiu abaixar os juros do pagamento para 3% em 37 anos de pagamento. Contudo, um segundo referendo realizado também demonstrou o repúdio da população ao pagamento desse montante, com 60% de rejeição à proposta. O processo seguiu para o Tribunal do Associação Europeia de Livre Comércio (em inglês: European Free Trade Association (EFTA), associação da qual a Islândia faz parte. Nesse período, o FMI congelou suas propostas de ajuda financeira à Islândia e o país passou a enfrentar queda no PIB (“ISLÂNDIA...”, 2013).

O julgamento do caso de pagamento de indenização para a Inglaterra e a Holanda foi levado às instâncias europeias, sendo a EFTA essencial nesse movimento. Após meses de debate, a EFTA finalmente decidiu no final de 2011 que o governo islandês não deveria, de fato, pagar o montante cobrado, pois ele não era parte da dívida externa islandesa, mas sim fruto de um movimento de especulação financeira de bancos que, na época, eram privados (“ISLÂNDIA...”, 2013). Esse resultado, entretanto, não foi alcançado em países como a Grécia ou a Espanha, que estatizaram as dívidas adquiridas pelos bancos. Nesse momento, a convocação de uma Assembleia para reformular a Constituição islandesa também demonstra a força da reação popular no país: 25 representantes diretos do povo foram escolhidos para enfrentar tal tarefa, cujo principal objetivo é garantir vida nova à política islandesa. Além disso, mesmo em um ambiente de instabilidade econômica, o governo de coligação iniciou um intenso processo investigatório para encontrar e responsabilizar os culpados pelo colapso financeiro da Islândia, sendo que “nove pessoas foram presas em Londres e em Reykjavik” (ABAD, 2013), o que evidencia a caça aos banqueiros.

Nesse sentido, a não estatização da dívida demonstra que os valores do *Welfare State* foram resgatados nesse momento de crise no país. A participação popular, das classes trabalhadoras, foi essencial no passado para a construção de um pacto social que pudesse conciliar os direitos sociais com o desenvolvimento do capitalismo, mas também foi essencial para a gestão da crise de 2008, pois demonstrou que a esfera política ainda é o caminho para que os direitos sociais sejam mantidos. Embora as recentes eleições tenham levado novamente ao poder aqueles que não tomaram atitudes enquanto a economia islandesa perdia credibilidade (WADE,

2011, p. 697), a saída da Islândia da lista de possíveis membros da União Europeia, uma instituição de caráter neoliberal, foi comemorada pelos cidadãos do país, que viam esse movimento de integração como mais uma atitude extremamente insensata. Portanto, o passado de *Welfare State* foi essencial para que a Islândia não enfrentasse o mesmo caminho como a Espanha, por exemplo, que passa por uma série de dificuldades econômicas devido ao comprometimento de pagamento da dívida de seus bancos.

O *Welfare State* foi fragilizado com a ascensão de políticas neoliberais e com a desregulamentação de diversos mercados, mas ideias como o universalismo e o papel ativo do Estado ainda existem e são parte de um processo de resgate, tornando a Islândia, então, em um modelo na atualidade.

Considerações finais – a importância histórica do *Welfare State* para a saída da crise de 2008 na Islândia

O presente artigo buscou apresentar como o *Welfare State* islandês, cujas bases foram sedimentadas nos princípios do universalismo e da seguridade social, foi essencial para a característica gestão da crise de 2008 no próprio país. O pacto do *Welfare State* foi um arranjo político que internalizava as lutas de classes no aparelho estatal: através da forte participação dos trabalhadores na composição governamental, era possível conciliar os interesses capitalistas de acumulação crescente com a busca por direitos sociais pelos trabalhadores, o que evidencia um tripé de gestão que se dava entre Estado, trabalhadores e capitalistas (STREECK, 2012). Contudo, a crise de acumulação do capital da década de 1970, que se iniciou a partir da diminuição do crescimento econômico principalmente na Europa, evidenciou as tensões inerentes a esse arranjo político e levantou o questionamento sobre as bases do *Welfare State*. Nesse sentido, a contestação das medidas keynesianas de gasto estatal e de investimento como forma de manutenção de emprego bem como as ideias de proteção social (DRAIBE, 1988, p. 55) ganharam destaque através da ascensão de políticas de cunho neoliberal. Entretanto, não havia um vácuo que pudesse ser preenchido pelo neoliberalismo: a herança de direitos sociais conquistados pelo *Welfare State* era forte. Portanto, houve a ascensão do que ficou conhecido como “neoliberalismo compensatório” (APELDOORN, 2002), um modelo neoliberal em essência, mas que ainda mantinha características dos direitos sociais.

A desregulamentação e a financeirização das economias europeias e, em especial, da islandesa, serviram como fonte de restauração de poder das elites financeiras transnacionais (HARVEY, 2008), que fragilizaram o *Welfare State* como principal forma de garantir que a acumulação capitalista pudesse superar a crise na qual se encontrava a partir de 1970. O caso islandês representa esse panorama em sua totalidade: uma economia basicamente primária torna-se uma das mais importantes do mundo em menos de 20 anos através de um intenso processo de valorização de ativos financeiros e de altas taxas de juros. Entretanto, a bolha islandesa encontrou seu fim em 2008 com o colapso dos bancos americanos e, como consequência, com o colapso de sua própria economia: a dívida dos bancos islandeses ultrapassou inúmeras vezes o seu PIB.

Contudo, a gestão da crise na Islândia se deu de uma forma extremamente particular, o que revela a curiosidade do caso: a reação popular impediu que a dívida fosse estatizada através de intenso questionamento por meio de manifestações pacíficas e referendos. O presente artigo demonstrou que as bases do *Welfare State* foram essenciais para que a gestão da crise ocorresse dessa forma, pois ele foi um modelo que, mesmo com intensas mudanças, não perdeu suas raízes ao longo do tempo, o que pode ser explicado principalmente através do conceito de “neoliberalismo compensatório”. Portanto, a participação popular através de referendos e da formulação de uma Constituição, além da troca de governo e a “caça aos banqueiros”, demonstra que o contexto de gestão da crise está pautado em um passado histórico de pacto social, que foi resgatado pelos cidadãos. A recente retirada (MALCOLM, 2013) do pedido de adesão por parte da Islândia à União Europeia, uma instituição cujo processo de formação foi pautado por um caráter neoliberal e que excluía as ideias de uma Europa homogênea econômica e socialmente (RAIMUNDO, 2011, p. 16), demonstra que a opinião pública está sendo levada em consideração pelo Estado islandês, o que pode indicar o início de um processo de restituição de poder aos trabalhadores dentro da máquina burocrática estatal. Há um evidente questionamento de como a gestão governamental foi realizada principalmente na última década, o que nos leva a imaginar que a luta de classes poderá voltar a ser internalizada nos próximos anos.

O Produto Interno Bruto (PIB) da Islândia variou negativamente 6,6% em 2009, o que demonstra a fragilidade na qual a esfera real da economia estava inserida; porém, a elevação do PIB

de 2,7% em 2011 para 3,3% em 2013 demonstra que o país voltou a crescer. A inflação passou de 5,2% em 2012 para 3,9% em 2013 e a taxa de juros encontrava-se, em 2012, em aproximadamente 5,4% (AGÊNCIA CENTRAL DE INTELIGÊNCIA, 2014). A Islândia enfrentou uma séria queda em seu PIB, o que ainda afeta seu desempenho econômico e dificulta sua recuperação total, mas, mesmo em tais condições, o resgate dos princípios do *Welfare State* demonstra que é preciso repensar o valor da participação popular em um panorama dominado principalmente pelas elites financeiras transnacionais. Nesse sentido, acredita-se que a Islândia tem um longo caminho a ser percorrido para resgatar suas finanças e, principalmente, eliminar os resquícios de anos de administração neoliberal. Porém, se as antigas configurações de forças continuarem a ser questionadas através da luta popular, resultados serão obtidos a longo prazo. A ascensão da Islândia ocorreu de forma extremamente rápida, bem como sua queda. A recuperação será marcada por um processo lento, mas passível de ser realizado. Resta saber se esse movimento de restituição do poder político aos trabalhadores será condizente com a atual fase de desenvolvimento capitalista.

Referências

ALDA. A brief treatise on Iceland's quota allocations. [S.l.]: **The Iceland Weather Report**, 22 abr. 2009. Disponível em: <<http://icelandweatherreport.com/a-brief-treatise-on-iceland-s-quota-allocations/>>. Acesso em: 7 mai. 2015.

ABAD, Alejandra. **Islândia, um país que pune os banqueiros responsáveis pela crise**. [S.l.]: Carta Maior, 26 mar. 2011. Economia. Disponível em: <<http://www.cartamaior.com.br/?/Editoria/Economia/Islandia-um-pais-que-pune-os-banqueiros-responsaveis-pela-crise/7/16467>>. Acesso em: 5 nov. 2013.

AGÊNCIA CENTRAL DE INTELIGÊNCIA. "Economy: overview". cia.gov. **Agência Central de Inteligência**. [S.l.]: 2014. Web. Disponível em: <<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/ic.html>>. Acesso em: 7 mai. 2015.

ANDERSEN, Palle S.; GUDMUNDSSON, Már. **Inflation and disinflation in Iceland**. Iceland: Central Bank of Iceland, 1998.

APELDOORN, Bastiaan van. **Transnational capitalism and the struggle over European integration**. London : New York: Routledge, 2002.

BLIKSTAD, Nicholas Maguns Deleuse. **Liberalização, desregulamentação e a crise global de 2007-2008. 2011**. Trabalho de Conclusão de Curso (TCC em Economia). Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas, 2011.

CARVALHO, Victória Echeverria de. **Política social e a diversidade dos estados de bem-estar**. 2010. Dissertação (Mestrado) – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia, Campinas, SP, 2010.

CENTRAL BANK OF ICELAND. Annual report 2008. In: **Central Bank of Iceland Website**. 2009. Disponível em: <<http://www.sedlabanki.is/lisalib/getfile.aspx?itemid=7076>>. Acesso em: 7 mai. 2015.

CENTRAL BANK OF ICELAND. Iceland's crisis and recovery and current challenges. In: **Central Bank of Iceland Website**. 28 Feb. 2013. Disponível em: <[http://www.cb.is/library/Skráarsafn---EN/Speeches/Ræða%20%C3%AD%20Par%C3%ADs%20febrúar%202013%20\(2\)%20-%20Copy%20\(1\).pdf](http://www.cb.is/library/Skráarsafn---EN/Speeches/Ræða%20%C3%AD%20Par%C3%ADs%20febrúar%202013%20(2)%20-%20Copy%20(1).pdf)>. Acesso em: 7 mai. 2015.

DRAIBE, Sônia; HENRIQUE, Wilnês. Welfare State: crise e gestão da crise: um balanço da literatura internacional. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 5, n. 3, fev. 1988.

EICHENGREEN, Barry. **A globalização do capital**: uma história do sistema monetário internacional. São Paulo: Editora 34, 2000.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. As três economias políticas do Welfare-State. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, São Paulo, v. 24, 1991.

FERRERA, Maurizio; RHODES, Martin. Building a Sustainable Welfare State. In: FERRERA, Maurizio; RHODES, Martin (Org.) **Recasting European Welfare State**. Grã-Bretanha: Frank Cass Publishers, 2000.

GOETSCHY, Janine. El difícil cambio de los “modelos” sociales nórdicos (Suecia, Noruega, Finlândia, Islandia). **Revista Europea de Formación Profesional**, Bruxelles, n. 4, 1995.

HARVEY, David. **O neoliberalismo**: história e implicações. São Paulo: Edições Loyola, 2008.

ISLÂNDIA não tem de reembolsar Reino Unido e Holanda. [S.l.]: **Público**, 29 jan. 2013. Disponível em: <<http://www.publico.pt/economia/noticia/islandia-vence-caso-icesave-e-nao-tem-re-reembolsar-reino-unido-e-holanda-1582473>>. Acesso em: 7 mai. 2015.

KUHNLE, Stein; HORT, Sven E. O. **The developmental welfare state in Scandinavia**. Geneva: UNRISD, Sep. 2004.

MALCOLM. Iceland opts out of joining EU. [S.l.]: **Ice News**, 24 June. 2013. Disponível em: <<http://www.icenews.is/2013/06/24/iceland-opts-out-of-joining-eu/>>. Acesso em: 7 mai. 2015.

MARTINS, Antônio. Para compreender a crise financeira. [S.l.]: **Le Monde Diplomatique**. São Paulo, out. 2008. Disponível em: <<http://www.diplomatique.org.br/acervo.php?id=2410&tipo=acervo>>. Acesso em: 7 mai. 2015.

MATTICK, Paul. Teoria do valor e acumulação do capital. In: COGOY, Mario. Sweezy, Paul M. (Org.). **Teoria da acumulação capitalista**. Lisboa: Publicações Escurpião, 1977.

NOVAIS, Fernando. **Portugal e Brasil na crise do antigo sistema colonial**. São Paulo: Hucitec, 1979.

RAIMUNDO, Lício da Costa. As raízes históricas da crise europeia. **Carta Social e do Trabalho**, Campinas, n. 15, jul./set. 2011.

SANTAYANA, Mauro. O referendun islandês e os silêncios da mídia. [S.l.]: **Carta Maior**, Porto Alegre, 21 nov. 2012. Disponível em: <http://www.cartamaior.com.br/templates/colunaMostrar.cfm?coluna_id=5821>. Acesso em: 5 out. 2013.

STREECK, Wolfgang. As crises do capitalismo democrático. **Novos Estudos**, São Paulo, n. 92, mar. 2012.

SWEEZY, Paul M. Alguns problemas da teoria da acumulação do capital. In: COGOY, Mario; SWEEZY, Paul M. (Org.). **Teoria da acumulação capitalista**. Lisboa: Publicações Escorpião, 1977.

PECK, Tom. Vote for us: the politicians who bankrupted Iceland. [S.l.]: **The Independent**, 27 Apr. 2013. Disponível em: <<http://www.independent.co.uk/news/world/europe/vote-for-us--the-politicians-who-bankrupted-iceland-8590685.html>>. Acesso em: 7 nov. 2013.

WADE, Robert H.; SIGURGEIRSDOTTIR, Silla. Iceland's meltdown: the rise and fall of international banking in North Atlantic. **Brazilian Journal of Political Economy**, São Paulo, v. 31, n. 5, 2011.

WHITFIELD, Dexter. **The Welfare State**. Londres: Pluto Press, 1992.

Entre o nacional e o internacional: as políticas públicas brasileiras contra a exploração sexual infantil

*Between the national and the international:
the Brazilian public policies against child
sexual exploitation*

Márcia de Paiva Fernandes

Resumo

A proposta deste artigo é analisar o motivo pelo qual políticas públicas para lidar com problemas sociais são adotadas pelos Estados com base nos resultados de negociações multilaterais. Para tanto, é feita uma tentativa de vincular a análise teórica sobre políticas públicas com as Relações Internacionais através do institucionalismo neoliberal e os jogos de coordenação. A fim de conduzir a análise, as políticas públicas brasileiras de combate à exploração sexual infantil são apresentadas. Por fim, as considerações finais avaliam tais políticas com base nas teorias apresentadas e apontam que o estudo de políticas públicas não está totalmente desvinculado da área de Relações Internacionais.

Palavras-chave: Brasil. Exploração sexual infantil. Políticas públicas. Relações Internacionais.

Abstract

The present article aims to analyze why public policies that deal with social problems are created by the States based on the results of multilateral negotiations. To this end, an attempt to link the theoretical analysis of public policies with the International Relations is carried out through neoliberal institutionalism and the coordination games. In order to conduct the analysis, the Brazilian public policies against child sexual exploitation are presented. Finally, the conclusion evaluates those policies according to the theories presented and point out that the study of public policies is not completely detached from the field of International Relations.

Key words: Brazil. Child sexual exploitation. International Relations. Public policies.

Introdução

O estudo sobre políticas públicas e todas as suas características é escasso em Relações Internacionais. Por ter seu escopo limitado ao âmbito doméstico, elas são analisadas no contexto em que se aplicam para medir sua efetividade perante o grupo social às quais se destinam. A própria natureza da política pública, portanto, a conecta com a dimensão interna e gera pouco espaço para o estabelecimento de vínculos com o âmbito internacional.

Contudo, é possível observar que existe um esforço dos Estados em estabelecerem políticas públicas com base em recomendações feitas em fóruns diplomáticos multilaterais. Mesmo na ausência de uma autoridade supranacional que determine o comportamento dos países, especialmente em questões vinculadas ao âmbito interno, existe uma pressão internacional para que sejam adotadas medidas nacionais para algumas situações, principalmente aquelas que envolvem problemas sociais.

Desse modo, o objetivo deste artigo é analisar o motivo que leva os Estados a implementar políticas públicas para tratar de problemas sociais com base nos resultados de negociações internacionais multilaterais. Para tanto, serão apresentadas as políticas públicas contra a exploração sexual infantil adotadas pelo Brasil com base nas diretrizes do *Protocolo Facultativo para a Convenção sobre os Direitos da Criança sobre a venda de crianças, prostituição e pornografia infantil (Protocolo)*. A escolha do *Protocolo* deve-se ao fato de este ser mais específico quando comparado à *Convenção sobre os Direitos da Criança (Convenção)* que, ao estabelecer diretrizes gerais, dificulta a análise das políticas adotadas nacionalmente.

Dentre as várias teorias sobre políticas públicas, a que será utilizada nesse artigo para analisá-las no âmbito interno será a abordagem neoinstitucionalista *polity-centered*, que defende a existência de um equilíbrio entre o Estado e a sociedade na adoção de políticas públicas em um sistema de influência mútua. Essa vertente considera que a efetividade das políticas públicas está sujeita à maneira como o Estado se insere na sociedade através de suas instituições, cuja força depende de contextos específicos (ROCHA, 2005). As dimensões *policy*, *polity* e *politics* – o conteúdo da política, a ordenação do sistema administrativo e o jogo de interesses do processo político, respectivamente – serão consideradas na análise efetuada devido à influência conjunta que possuem na adoção de toda política pública (FREY, 2000).

Por outro lado, para analisar a relação entre decisões tomadas no âmbito internacional e a produção de políticas públicas para tratar de problemas sociais, será utilizado o institucionalismo neoliberal desenvolvido por Robert Keohane a partir da perspectiva dos jogos de coordenação, cujas definições serão expostas adiante após a apresentação do conceito e da dinâmica das políticas públicas.

Políticas públicas e relações internacionais: breves considerações teóricas

Tanto na Ciência Política quanto nas Ciências Sociais, diversos autores têm apresentado conceitos de políticas públicas. De acordo com Saravia, a política pública é:

[...] um sistema de decisões públicas que visa a ações ou omissões, preventivas ou corretivas, destinadas a manter ou modificar a realidade de um ou vários setores da vida social, por meio da definição de objetivos e estratégias de atuação e da alocação de recursos necessários para atingir os objetivos estabelecidos. (SARAVIA, 2006, p. 29).

Portanto, as políticas públicas referem-se às soluções adotadas para lidar com os problemas considerados públicos, incluindo assuntos de governo e de Estado. As políticas públicas de Estado se perpetuam no tempo a despeito da troca das administrações e envolvem todos os poderes estatais em seu processo de decisão (PARADA, 2006).

Existem seis estágios no ciclo das políticas públicas, a saber: “definição de agenda, identificação de alternativas, avaliação das opções, seleção das opções, implementação e avaliação” (SOUZA, 2006, p.29). A definição da agenda é, talvez, o ciclo mais importante porque seleciona os temas que serão discutidos pelo governo (SOUZA, 2006). Ao ser introduzido na agenda, o assunto passa a ser considerado como um problema público e a intervenção adotada pelas autoridades políticas para tratá-lo possui maior legitimidade (SARAVIA, 2006).

A principal ideia por trás da adoção de uma política pública é fazer com que sua implementação seja capaz de gerar mudanças em um determinado contexto. Assim, em sua análise é necessário compreender os motivos que levaram os tomadores de decisão – ou *policymakers* – a incluírem certos temas na agenda, o que vai além da constatação dos *inputs* na sociedade (MONTEIRO, 2006). Para tanto, de acordo com Subirats (2006), três aspectos são considera-

dos durante a deliberação sobre a inclusão de um tema na agenda: o apoio que ele terá, seu impacto social e sua capacidade de ser resolvido. Se um cenário negativo for vislumbrado para um desses aspectos, certamente a questão não será incluída na agenda.

Durante a elaboração da agenda, a capacidade de rastreo, ou seja, a interpretação feita pelo *policymaker* sobre o cenário em que a política pública será implementada, deve ser feita de forma eficiente. Para evitar erros nessa interpretação que possam comprometer a efetividade da política, é necessário que o tomador de decisão tenha acesso às chamadas bases de dados estratégicos que fornecem informações sobre as dimensões *polity* e *politics* do país, bem como sobre a conjuntura internacional, relacionando-as a uma proposta de política específica (MONTEIRO, 2006).

Assim sendo, o *policymaker* não está imune às influências do meio externo e do próprio âmbito institucional: o jogo de interesses entre as forças políticas no processo de elaboração de políticas públicas possui grande poder sobre a definição da agenda, tornando legítimos alguns temas e relegando outros com base em interesses de grupos específicos (PARADA, 2006). Todavia, conforme um estudo de Skocpol citado por Rocha (2005), o êxito de tais grupos em influenciar o processo decisório de uma política pública é afetado pelas regras das instituições governamentais, uma vez que estas delimitam o alcance da atuação dos movimentos sociais.

As fases de identificação, avaliação e seleção das alternativas a serem adotadas são as que mais geram custos no processo de elaboração de políticas públicas. Geralmente, inicia-se a identificação de alternativas com a análise das políticas adotadas em contextos semelhantes, porém em muitos casos é necessário elaborar políticas públicas inovadoras para o problema e a conjuntura em questão. Nessa fase, muitas alternativas são apresentadas e é necessário selecionar as que serão avaliadas pelo *policymaker*, sendo que os grupos interessados também influenciam essa decisão (MONTEIRO, 2006).

Durante a implementação da política pública, vários obstáculos se apresentarão. Nesse momento, aparecem conflitos, rejeições, falhas e resistências à ação, bem como mudanças na própria política, fazendo com que o resultado obtido seja diferente do esperado. Porém, o *policymaker* sabe que esses problemas estarão presentes na adoção da política e cabe a ele adotar as medidas necessárias para que sua implementação seja possível apesar desses obstáculos (LABRA, 1999).

Por fim, a avaliação da política pública é essencial para verificar se sua adoção de fato causou as transformações que eram esperadas, se ela ainda é necessária e, caso seja, quais as mudanças que devem ser feitas para que sua efetividade aumente. Porém, de acordo com Parada (2006), a avaliação das políticas públicas é muito limitada e pouco divulgada para a população, especialmente na América Latina, e geralmente resultados de avaliações parciais ou de políticas de pouco impacto social são apresentados. Para reverter esse cenário, o autor defende a adoção da avaliação interativa, na qual é analisado o desenvolvimento de uma política de acordo com seus objetivos, com as expectativas dos grupos a qual foi destinada e com os resultados, baseando-se na interação entre os responsáveis por ela e as pessoas afetadas.

Deve-se ressaltar que a divisão do processo de elaboração da política pública em etapas corresponde a um tipo ideal que nem sempre será observado na realidade. Assim, nem toda política segue este processo de forma linear e muitas vezes uma das fases pode se estender por um tempo indefinido, aspecto chamado de *loop*. Ademais, é necessário considerar a existência de quatro defasagens em um processo decisório de política, quais sejam: defasagem de sinalização – decorre da ineficiência da capacidade de rastreamento do *policymaker* que não consegue detectar a necessidade de agir –, defasagem de ação – quando alternativas pouco eficazes são selecionadas para serem implementadas –, defasagem de resultado – quando a política adotada não gera os efeitos esperados – e, por fim, a defasagem de correção em que as mudanças necessárias para uma política não são adotadas ou são ineficazes (MONTEIRO, 2006).

As defasagens podem restringir a política a meras declarações carentes de recursos, comprometendo sua implementação (PARADA, 2006). Todavia, elas não são totalmente ignoradas pelo tomador de decisão e podem ser até mesmo manipuladas por ele. Uma política que gere pesados ônus para a sociedade pode ter suas ações mais efetivas adiadas a fim de que o próximo governo arque com eles e, do mesmo modo, uma situação de *loop* pode ser intencionalmente mantida pela mesma razão (MONTEIRO, 2006).

Toda política pública gera custos para a sociedade como um todo ou para grupos específicos e a sua adoção pelo governo considerará a maneira como eles serão distribuídos e o impacto que isso terá na manutenção do poder. Quanto mais concentrados forem os custos e os benefícios de uma política pública, maior rejei-

ção social ela terá, ao passo que quando estes forem amplamente distribuídos a resistência contra sua implementação será menor (LABRA, 1999).

Do mesmo modo, toda política pública está sujeita a mudanças, seja para corrigir suas defasagens ou para redistribuir custos e benefícios. Tais mudanças podem ser de primeira e segunda ordem quando implicam em alterações limitadas em políticas em execução para alcançar as metas estabelecidas. Já a mudança de terceira ordem inclui a modificação dos mecanismos e dos padrões de uma política pública e é por isso chamada mudança de paradigma, representando uma alteração na própria estrutura de poder (ROCHA, 2005).

Conforme apresentado por Saraiva (2006), uma política pública está integrada no quadro das políticas governamentais, não sendo possível analisá-la desconsiderando as dimensões *polity* e *politics*. Desse modo, o contexto institucional também deve ser analisado juntamente com os conteúdos da política pública e, de acordo com Levi, as instituições formais são as que se relacionam mais diretamente com a política, sendo um:

subconjunto particular de instituições, caracterizadas por arranjos formais de agregação de indivíduos e de regulação comportamental, os quais, mediante o uso de regras explícitas e de processos decisórios, são implementadas por um ator ou um conjunto de atores formalmente reconhecidos como portadores deste poder. As regras podem ser escritas e tidas como lei, escritas em geral, ou representar acordos verbais ou costumeiros [...]. No entanto, qualquer que seja o caso, as expectativas em termos de comportamento são relativamente claras (LEVI apud ROCHA, 2005, p. 21).

Instituições formais, portanto, são organizadas racionalmente e buscam alocar e conquistar recursos a fim de alcançar as metas que possuem (SARAVIA, 2006). Ao mesmo tempo em que suas decisões políticas buscam atingir pontos de equilíbrio estáveis (ROCHA, 2005), é preciso considerar que elas estão imersas em uma realidade mutável e são influenciadas tanto por seus próprios agentes quanto por grupos externos, sendo capazes de se adaptarem conforme a situação (SARAVIA, 2006). Percebe-se, portanto, que embora o Estado possua um grande poder sobre o processo de elaboração de políticas públicas, sua relação com a sociedade é constante e varia em graus de influência. Assim, ao mesmo tempo em que as instituições estatais delimitam o alcance do poder que os grupos interessados possuem no processo de de-

cisão de política, estes sempre influenciarão as decisões tomadas em maior ou menor grau, o que depende do contexto político de cada país (ROCHA, 2005).

No âmbito doméstico é clara a complexidade que envolve a elaboração de políticas públicas através da atuação das instituições estatais e sua relação com os grupos de interesse e dos dilemas existentes no processo de decisão. Além de todos esses fatores, é possível observar que decisões tomadas em fóruns diplomáticos multilaterais influenciam a adoção de políticas no âmbito nacional. O esforço em relacionar o contexto internacional com a adoção de políticas públicas consiste justamente em entender essa influência externa em questões nacionais.

A resposta parte do pressuposto de que as instituições e as organizações internacionais são consideradas importantes instrumentos de cooperação para os Estados. Isso porque, de acordo com os pressupostos do institucionalismo neoliberal, as instituições internacionais, manifestadas muitas vezes através de regimes e de organizações, são capazes de resolver os problemas de ação coletiva, gerando maior confiança na relação entre os países (KEOHANE, 1988).

Robert Keohane busca explicar a origem e a permanência das organizações internacionais através do institucionalismo da escolha racional, uma das escolas de pensamento do neoinstitucionalismo. O autor reconhece que os países buscam maximizar seus ganhos e diminuir as perdas que podem sofrer e, na medida em que cada Estado adota esse comportamento utilitário, a cooperação fora de um contexto institucional tende a ser inexistente. Isso porque não há incentivos para confiar que os países cumprirão os acordos estabelecidos, o que acarreta em resultados sub-ótimos para todos os atores envolvidos. O foco do autor, portanto, são as organizações formais da política internacional que são definidas a partir de regras duráveis que ditam comportamentos, constroem as ações e delimitam as expectativas de seus membros (HALL; TAYLOR, 2003; KEOHANE, 1988).

Ao perceberem que o dilema de ação coletiva não é resolvido fora de um contexto institucional e que ele gera resultados inferiores em relação a uma situação de cooperação, os países percebem as vantagens que o estabelecimento de organizações pode trazer para suas interações. Sua estrutura permite que as informações sobre o comportamento e sobre as intenções de cada Estado se-

jam disponibilizadas para todos os seus membros, tornando suas ações mais previsíveis e reduzindo os custos de transação entre eles, aumentando as suas chances de cooperarem. A possibilidade de rodadas posteriores, ou seja, de que a interação no contexto organizacional se repetirá muitas vezes, e a capacidade de monitoramento também são aspectos importantes que garantem a observância das regras de uma organização, já que a reputação de um país se torna comprometida ao ser constatado o seu descumprimento (KEOHANE, 1988).

Portanto, as organizações internacionais possuem a capacidade de moldar o comportamento dos países em torno de ações que diminuam os resultados sub-ótimos, fazendo com que seja mais custoso para um país estabelecer arranjos fora de seu contexto do que dentro dele (KEOHANE, 1988). Ao apresentar benefícios maiores do que os custos de sua criação e manutenção e ao elevar as desvantagens tanto dos comportamentos desviantes quanto de cenários alternativos para a relação entre os Estados, as organizações se mantêm no sistema internacional (ROCHA, 2005).

Mas, se as organizações internacionais são criadas e mantidas a fim de gerar maiores incentivos para a cooperação internacional, por que elas incluem em sua agenda temas sociais ligados ao âmbito doméstico? Se as políticas públicas contra a exploração sexual infantil estão vinculadas ao contexto interno, por que são discutidas de forma multilateral?

Os temas sociais e a proteção infantil no contexto internacional

Segundo Alves (2001), os eventos do final do século XX tornaram propícia a introdução de problemas sociais nas agendas das conferências internacionais. O fim da Guerra Fria permitiu a discussão de temas diferentes da segurança, as operações de paz alertaram a sociedade internacional sobre as condições de vários países e o fortalecimento da sociedade civil exerceu maior pressão sobre os governos a fim de resolver os problemas sociais. Esse período reforçou para os Estados a concepção de que a humanidade ingressou em um momento “[...] que não mais admite derrogações à proclamação de ser a pessoa humana detentora de uma dignidade essencial específica, cujo valor se sobrepõe a quaisquer circunstâncias [...]” (MARTINS, 2001, p. 9).

As conferências multilaterais passaram a elaborar soluções para os problemas sociais em questão, abandonando a tradição de emitir declarações e não propor planos de ação (MARTINS, 2011). A maneira com que os problemas sociais foram incluídos na agenda demonstrou a inovação de sua abordagem ao estabelecer uma relação entre o local, o nacional e o internacional de um modo que influenciasse todas as cúpulas posteriores sobre o tema (ALVES, 2001).

Assim, assuntos antes restritos às jurisdições domésticas adquiriram maior importância perante a Organização das Nações Unidas (ONU) e demonstraram a necessidade de serem analisados coletivamente. A discussão multilateral sobre problemas sociais no cenário internacional refletiu um jogo de coordenação entre os Estados, ou seja, uma situação em que não havia interesses discrepantes na medida em que todos reconheciam a necessidade de solucioná-los e, portanto, foi necessário apenas encontrar uma solução em que os interesses dos países convergissem. Nesse tipo de jogo os Estados já partem para a negociação com um interesse comum, sendo necessária a coordenação dos compromissos que irão assumir. Como já existe um padrão esperado de suas ações, não é necessário que as decisões tomadas possuam um rigoroso mecanismo de *enforcement* no âmbito de uma rígida organização formal de monitoramento (MARTIN, 1992).

Um exemplo desta situação, a Cúpula Mundial sobre a Criança inaugurou a discussão sobre a proteção infantil e não encontrou grandes dificuldades para sua realização. Apesar de ter havido receio em relação à possível ingerência ocidental ao tratar de questões vinculadas ao âmbito doméstico na ONU, a discussão sobre a proteção das crianças possuía um caráter emotivo, favorecendo a criação de um ambiente propício para a coordenação entre os Estados. As principais diferenças giravam em torno de cisões ideológicas – encerradas com o fim da Guerra Fria – e de questões econômicas e culturais entre países do Norte e do Sul, mas que não ameaçaram o êxito da Cúpula porque os Estados não possuíam interesses divergentes e foi necessária a coordenação entre eles a fim de alcançar um consenso na definição dos direitos da criança (ALVES, 2001).

Desse modo, a Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU) adotou a *Convenção*, considerada como um instrumento de proteção internacional. De acordo com o documento, criança é todo indivíduo menor de 18 anos, a não ser os que atingem a maioridade

mais cedo quando a lei nacional permite, e possui o direito à vida, à educação primária gratuita e à proteção contra danos e negligência que devem ser garantidos pelo Estado, dentre outros (CONVENÇÃO..., 1989).

Reconhecendo a importância dessa *Convenção* e os novos desafios impostos ao seu cumprimento, muitos dos Estados signatários concordaram que era necessário estender sua aplicação para proteger as crianças das seguintes situações: venda, prostituição e pornografia. A definição de cada uma dessas situações é apresentada a seguir:

- a) Venda de crianças significa qualquer ato ou transação pelo qual uma criança seja transferida por qualquer pessoa ou grupo de pessoas para outra pessoa ou grupo mediante remuneração ou qualquer outra retribuição; b) Prostituição infantil significa a utilização de uma criança em atividades sexuais mediante remuneração ou qualquer outra retribuição; c) Pornografia infantil significa qualquer representação, por qualquer meio, de uma criança no desempenho de atividades sexuais explícitas reais ou simuladas ou qualquer representação dos órgãos sexuais de uma criança para fins sexuais (CONVENÇÃO..., 1989).

O desejo de proteger as crianças contra situações de exploração sexual resultou no *Protocolo*, que obteve 167 ratificações até o momento, dentre as quais a do Brasil, no ano de 2004 (OPTIONAL..., 2000). O órgão responsável por monitorar o cumprimento tanto do *Protocolo* quanto da *Convenção* é o Comitê sobre os Direitos da Criança¹ ao qual todos os Estados que os ratificaram devem submeter relatórios regulares para demonstrar como as diretrizes estabelecidas nesses dois instrumentos são adotadas nacionalmente, (COMMITTEE..., 2012).

Em seu Artigo 1º, o *Protocolo* recomenda que os Estados proíbam a venda de crianças, a prostituição e a pornografia infantil. Essas situações se enquadram na definição de exploração sexual que, por sua vez, não deve ser confundida com abuso. De acordo com Ippolito, a exploração sexual infanto-juvenil:

Portanto, o *Protocolo* destina-se a recomendar ações para os Estados signatários apenas para os casos de exploração sexual. Assim sendo, o documento destaca, em seus demais artigos, a importância da adoção de medidas apropriadas para proteger os direitos das crianças que passaram pelas situações por ele recriminadas,

1. O Comitê sobre os Direitos da Criança é composto por 18 especialistas responsáveis por monitorar a implementação da *Convenção* e de seus dois protocolos (COMITEE..., 2014).

mas também recomenda a necessidade de prevenção dessas situações através de leis e de políticas públicas. Desse modo, o *Protocolo* defende a mobilização social, as campanhas sociais, as medidas de reinserção, bem como de recuperação física e psicológica das crianças vítimas de exploração sexual (OPTIONAL..., 2000).

A elaboração de protocolos e convenções não elimina, por si só, os problemas que neles são denunciados e, portanto, devem ser usados como fontes norteadoras para os agentes estatais elaborarem as políticas e as leis (ALVES, 2001). É nesse sentido que as políticas públicas brasileiras contra a exploração sexual infantil são apresentadas na próxima seção.

Implementação do Protocolo no âmbito nacional: as políticas públicas contra a exploração sexual infantil

O Brasil possui um quadro normativo consolidado em relação à proteção dos direitos da criança, inclusive sobre as questões de exploração sexual. O Estatuto da Criança e do Adolescente de 1990 estabelece todos os direitos infanto-juvenis, considerando que criança é todo indivíduo de até 12 anos e adolescente todo aquele que possui entre 12 e 18 anos e proibindo sua submissão à exploração sexual com pena de quatro a dez anos acrescida de multa (BRASIL, 1990). Um recente avanço na legislação sobre a questão foi efetivado em 2014 com a aprovação da lei que classifica como crime hediondo a exploração sexual infantil (PARA SENADORES..., 2014).

Atualmente, existem dois projetos de lei tramitando no Legislativo. O primeiro, apresentado em 2004 e enviado para a Câmara dos Deputados no ano seguinte, defende o fechamento de estabelecimentos que hospedem crianças e adolescentes desacompanhados dos pais ou responsáveis e sem autorização (SENADO FEDERAL, 2004). O segundo projeto foi apresentado em 2009 e defende o endurecimento da pena aplicável aos acusados de abuso sexual infantil (COMISSÃO DE SEGURIDADE SOCIAL E FAMÍLIA, 2009).

Além de leis, o Brasil possui políticas públicas que foram implementadas para lidar com situações que envolvam crimes sexuais contra crianças e adolescentes, sendo que o Plano Nacional de Enfrentamento da Violência Sexual Infanto-Juvenil, lançado em 2000, possui a função de estruturar políticas de garantia dos direitos da criança e do adolescente e está organizado em seis eixos,

a saber: “Análise da Situação, Mobilização e Articulação, Defesa e Responsabilização, Atendimento, Prevenção, e Protagonismo Infanto-Juvenil” (BRASIL, 2013). A fiscalização do cumprimento dos direitos infanto-juvenis em tais eixos cabe ao Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA) e à Comissão Intersectorial de Enfrentamento à Violência Sexual que reúne membros federais, internacionais e civis e possui o papel de sugerir e apoiar as políticas públicas de combate a este tipo de violência (BRASIL, 2013).

Em resposta à criação deste plano nacional, foi criado em 2002 o Programa Nacional de Enfrentamento da Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes (PNEVSCA) cujo objetivo é incentivar a elaboração de políticas públicas para combater a violência sexual contra esses dois grupos no Brasil. Isso deve ser feito através da mobilização de programas governamentais, organizações internacionais, universidades e sociedade civil, promovendo a cooperação entre todos eles (CRIANÇAS..., 2012).

As políticas públicas para o combate da exploração sexual são coordenadas pelo PNEVSCA, as duas primeiras sendo o Programa Ações Integradas e Referenciais de Enfrentamento à Violência Sexual Infanto-Juvenil no Território Brasileiro (PAIR) lançado em 2002 e o Programa Sentinela em vigor desde 2001. O PAIR cria e fortalece redes locais através da integração de serviços com a participação social, de planos operativos locais e da capacitação de equipes nos municípios nos quais está presente para formar uma rede de proteção, além da utilização de plataformas de ensino semipresenciais de disseminação nacional (OBSERVATÓRIO..., 2015). Já o Programa Sentinela possui um conjunto de medidas de assistência social para o atendimento de crianças e adolescentes vítimas da exploração sexual, bem como aos seus familiares (MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA E ASSISTÊNCIA SOCIAL, 2001).

A Comissão Intersectorial criou a Matriz Intersectorial de Enfrentamento à Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes, uma plataforma *online* que apresenta tanto as estatísticas dos casos de exploração sexual infantil através dos casos que são denunciados no Disque Denúncia Nacional de Abuso e Exploração contra Crianças e Adolescentes – o Disque 100 – quanto as políticas destinadas ao combate desta exploração. O Disque 100 registra mais casos de abuso do que de exploração sexual, sendo que a faixa etária das vítimas é entre 7 e 14 anos, a maioria de meninas negras, que são

abusadas ou exploradas na própria residência ou na via pública na maioria dos casos (PANORAMA..., 2014).

Se até 2002 havia apenas duas políticas de combate à exploração sexual infantil no país, este número passou para cinco em 2010, a saber: o Programa Turismo Sustentável e Infância busca promover a conscientização a fim de proteger crianças e adolescentes da exploração sexual no turismo através da criação de empregos e geração de renda, desenvolvido pelo Ministério do Turismo; o Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS) atende as situações descritas no Programa Sentinela e atua com o suporte financeiro dos municípios que demandaram maior intervenção do Estado, desenvolvido pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e, por fim, destaca-se a atuação do Ministério da Justiça através da Polícia Federal para combater a pornografia infantil na internet e averiguar as regiões onde há mais casos de exploração sexual através do Programa Operação Mapear, contribuindo para avaliar em quais áreas há maior necessidade de implementação de políticas públicas (PANORAMA..., 2014).

Deve-se ressaltar o papel que as campanhas possuem no combate à exploração infantil no Brasil através da mobilização nacional e que possuem o apoio da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República (SDH) e da Comissão Intersectorial. Dentre elas, destacam-se a *Campanha do 18 de maio*, Dia Nacional de Combate ao Abuso a à Exploração Sexual Contra Crianças e Adolescentes, quando várias atividades de mobilização social são realizadas no país (BRASIL, 2013) e a campanha *Empresas contra a Exploração Sexual* empreendida pela SDH com o setor privado para incentivar a responsabilidade social de garantia dos direitos de crianças e adolescentes (SECRETARIA DE DIREITOS HUMANOS, 2015).

Nota-se, pois, que após a ratificação do *Protocolo* pelo Brasil em 2004 o número de políticas públicas de combate à exploração sexual infantil aumentou e passou a envolver a participação de um maior número de instituições formais. De acordo com as regras da AGNU, a ratificação do *Protocolo* torna obrigatório o cumprimento de suas disposições internamente (ALVES, 2001) e, conforme a lógica de funcionamento das organizações internacionais, a reputação do Brasil seria comprometida perante os demais países se o monitoramento do Comitê sobre os Direitos da Criança detectasse sua deserção em relação ao compromisso assumido ao ratificar o documento.

As informações sobre as ações efetuadas para combater a exploração sexual infantil são disponibilizadas para todos os países e casos de descumprimento ou não observância dos compromissos são repreendidos de forma multilateral. Isso porque os países que ratificaram o *Protocolo* preveem que todos irão combater a exploração sexual não apenas porque seus comportamentos devem se ajustar a essa decisão a fim de não prejudicar sua reputação e a confiança neles em conferências posteriores, mas também porque a própria introdução desse tipo de problema social na agenda da AGNU reflete um problema de ação coletiva cuja estratégia dominante é coordenar as ações em torno de um resultado equilibrado.

Em problemas de coordenação como esse, a escolha pela deserção é pouco provável. Se o Brasil propusesse questões que apresentassem um desrespeito aos direitos da criança, ou seja, se ele alterasse o ponto de equilíbrio alcançado, sua deserção seria pública porque teria que conquistar o apoio dos demais participantes (MARTIN, 1992). Considerando o forte apelo emocional que envolve a exploração sexual infantil, é pouco provável que um desertor obtenha apoio significativo, favorecendo assim não apenas o alcance de tal ponto de equilíbrio, mas também a sua manutenção no futuro.

Assim sendo, um documento como o *Protocolo* adotado pela AGNU, que não possui mecanismo de *enforcement* além da perda da boa reputação, foi o suficiente para garantir a coordenação entre seus membros e a observância de suas diretrizes, como no caso do Brasil. As normas multilaterais da AGNU favoreceram o alcance do consenso porque reduziram os custos de transação do estágio de negociação ao fornecer informações – principalmente as intenções futuras – sobre os Estados em relação ao tema abordado. Desse modo, os custos em estabelecer uma forte organização formal de monitoramento seriam maiores que seu benefício devido à pouca probabilidade de deserção típica de um contexto de coordenação (MARTIN, 1992).

Além do desejo de adotar as disposições do documento, a introdução deste tema na agenda política brasileira foi favorecida pelo apelo emocional que possui também no âmbito doméstico e por apresentar apoio político, impacto social e capacidade de solução se as origens do problema forem atacadas. O uso eficiente da capacidade de rastreamento e das bases de dados estratégicos sobre o funcionamento do aparato estatal permitiu aos *policymakers* brasi-

leiros a adoção de políticas envolvendo vários ministérios em uma tentativa de adotar políticas capazes de atacar as causas da exploração sexual infanto-juvenil no país. Assim sendo, as dimensões *policy* e *polity* foram trabalhadas em conjunto durante a elaboração das políticas públicas de combate a esta situação, ao passo que o jogo de interesses políticos presentes na dimensão *politics* não foi um obstáculo devido à ausência de grupos opositores ao tema.

As políticas públicas de combate à exploração sexual existentes atualmente no Brasil são soluções encontradas pelos *policymakers* para o tratamento dessa situação específica, não sendo, portanto, adaptações de modelos já existentes. Nesse sentido, os obstáculos observados durante a implementação das políticas tendem a ser maiores, bem como o tempo gasto para resolvê-los. Dois problemas que as políticas públicas contra exploração sexual infantil têm enfrentado recentemente são a atribuição da culpa por tal ato ao próprio comportamento da vítima – destituindo-a de apoio social e contribuindo com a impunidade de seu explorador – e o fato de apenas as capitais receberem mais recursos financeiros, concentrando a atuação dos agentes estatais em algumas regiões metropolitanas e desconsiderando as cidades do interior do país (ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS CENTROS DE DEFESA DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE, 2009).

Mudanças de primeira e segunda ordem são suficientes para a solução desses dois problemas. As campanhas de conscientização nacional possuem grande potencial para eliminar a tradição de responsabilizar a vítima pela exploração sexual ao usar recursos midiáticos populares e estratégias educacionais para chamar a atenção da sociedade para o problema e demonstrar as maneiras de denunciar os casos de exploração. O relatório enviado pelo Brasil ao Comitê sobre os Direitos da Criança destaca o êxito de tais campanhas (BRAZIL, 2012), mas é necessário ressaltar que a repercussão da iniciativa de conscientização nacional pode ser muito maior e que poucas mudanças foram feitas nas campanhas com o objetivo de tentar eliminar o pensamento de que a criança ou adolescente é responsável pela exploração que sofre por ter sido conivente, especialmente nos casos de prostituição.

Já a concentração de recursos nas grandes capitais está relacionada ao maior número de denúncias em regiões metropolitanas. Porém, esse cenário não necessariamente implica que a ocorrência da exploração sexual é maior nos grandes centros urbanos do país,

mas sim que a implementação das políticas públicas nas capitais tem apresentado resultados mais positivos do que no interior, seja pela maior quantidade de recursos que possuem ou pelo melhor desempenho de suas instituições locais, fazendo com que o número de denúncias nessas cidades seja grande, o que gera maior intervenção pública (ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS CENTROS DE DEFESA DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE, 2009). O fortalecimento das instituições locais permitirá a reversão desse cenário e facilitará a implementação das políticas contra a exploração sexual em cidades do interior do país.

Poucos esforços têm sido observados nas políticas contra a exploração sexual infantil para solucionar os problemas citados, perpetuando a sua implementação apesar dessas mudanças necessárias e capazes de serem feitas. Desse modo, é possível observar a ocorrência da defasagem de correção nas campanhas de conscientização nacional e na alocação dos recursos das demais políticas apresentadas que não necessariamente precisam passar por uma mudança de paradigma: basta os ministérios e também as instituições da sociedade civil inserirem esses problemas em sua agenda e realizar as mudanças necessárias. A demora em realizar essas mudanças, bem como a existência de *loops* nas propostas para a legislação, evidencia uma fraqueza institucional da política brasileira ao atuar de forma lenta sobre um tema que não possui nem opositores políticos e nem rejeição social quanto à concentração de benefícios.

Apesar da existência dessas defasagens, as políticas públicas do Brasil contra a exploração sexual infantil têm apresentado resultados positivos. De acordo com o relatório brasileiro enviado ao Comitê sobre os Direitos da Criança, as políticas de redução da pobreza permitiram às crianças o maior acesso à educação e a diminuição dos casos de exploração sexual no país na última década. Além disso, o relatório destaca o êxito que as políticas apresentadas acima obtiveram no atendimento e na reinserção social das vítimas, bem como a legislação em vigor que protege os direitos infanto-juvenis (BRAZIL, 2012).

A capacidade de resolução da exploração sexual reside na eliminação de suas causas e, no caso brasileiro, a pobreza é a principal delas. Um exemplo de política pública efetiva que busca combater este causador da exploração sexual é o Programa Turismo Sustentável que, aliado às políticas de redistribuição de renda e de maior

acesso à educação, tem contribuído de fato para a redução do número de crianças e adolescentes explorados sexualmente através da geração de empregos.

O PAIR deve ser considerado como um exemplo da maneira efetiva que o Estado brasileiro se insere na sociedade para combater a exploração sexual infanto-juvenil. Única política pública que envolve a participação ativa da sociedade, este programa permite o engajamento dos grupos sociais afetados e interessados pelo problema e introduz a discussão sobre a exploração sexual em todos os segmentos da sociedade, podendo ser mais explorado para gerar maior conscientização e mobilização social sobre o problema.

Mesmo com as políticas públicas de participação social e de tentativa de eliminação da principal causa da exploração sexual infantil no país, casos de venda, prostituição e pornografia envolvendo crianças e adolescentes continuam sendo denunciados ou flagrados. As políticas públicas de atendimento às vítimas também são bons exemplos de ações efetivas do governo brasileiro não apenas de socorro imediato, mas inclusive de reinserção social e familiar.

Considerações finais

Em relação às diretrizes estabelecidas pelo *Protocolo*, é possível afirmar que o Brasil tem adotado leis e políticas públicas capazes de atender as recomendações do documento. Os casos de exploração sexual são caracterizados como crimes na legislação em vigor e o Poder Legislativo tenta endurecer ainda mais as penas aplicáveis. Prevenção, proteção, atendimento, reinserção e mobilização são os eixos norteadores para o combate efetivo da exploração sexual infantil apontados pelo *Protocolo* e as políticas públicas brasileiras buscam agir em todos eles, embora o alcance delas possa ser maior.

Duas razões podem ser apontadas como causa da adoção de políticas públicas para lidar com temas sociais com base no resultado de negociações multilaterais. A possibilidade de criar uma reputação negativa perante os demais Estados que ratificaram o documento: caso o país opte por não proteger as crianças contra a exploração sexual poderia diminuir a confiança de que ele cumprirá acordos negociados futuramente. Assim sendo, a participação do desertor em pactos futuros encontraria maior resistência perante

os demais Estados, gerando maior desgaste para convencê-los de que cumprirá seus compromissos do que se sua reputação já não estivesse prejudicada.

A segunda razão está relacionada ao apelo emocional que a discussão sobre o combate da exploração sexual infantil possui, gerando convergência de interesses e poucos incentivos para alterar o ponto de equilíbrio alcançado pela coordenação das posições dos países. Como o objetivo já era comum para todos os Estados que discutiram o tema, a solução encontrada tende a ser adotada internamente porque não implica em prejuízos para seus interesses, mas sim na coordenação de suas diferentes estratégias para combater a exploração sexual infantil.

No caso brasileiro, é possível observar a efetividade das políticas públicas contra a exploração através da existência de um quadro institucional consolidado e bem organizado que busca incluir atores de vários segmentos afetados pelo problema. Até mesmo no processo de elaboração destas políticas, a mobilização entre o governo e os segmentos da sociedade que mais podem influenciar o combate à exploração sexual infantil pode ser observada através das metas do PNEVSCA.

As políticas públicas brasileiras que buscam erradicar a exploração sexual se mostram efetivas na medida em que possuem um equilíbrio entre as instituições estatais e a sociedade no seu processo de adoção. Embora o alcance destas políticas possa ser muito maior, a abordagem sistêmica empregada pelo Brasil contra o problema cumpre as determinações do *Protocolo* e demonstra a efetividade das políticas públicas adotadas ao não se limitar ao atendimento e reinserção social das vítimas, mas também ao tentar prevenir a sua exploração sexual e conscientizar a sociedade sobre esse grave problema.

Por fim, verifica-se que a análise de políticas públicas não está totalmente desvinculada das Relações Internacionais, embora não seja seu campo principal. A construção de um quadro teórico capaz de vincular definitivamente essas duas áreas está muito além do objetivo desse artigo, mas foi permitido observar que, em se tratando de problemas sociais, a conjunção do neoinstitucionalismo *polity-centered*, do institucionalismo neoliberal e dos jogos de coordenação pode ser utilizada para compreender o motivo pelo qual os Estados transformam em políticas públicas as diretrizes estabelecidas no âmbito internacional.

Referências

ALVES, José Augusto Lindgren. Os “novos temas” e a cúpula precursora sobre a criança. In: ALVES, José Augusto Lindgren. **Relações Internacionais e temas sociais**: a década das conferências. Brasília: IBRI, 2001. Cap. 2, p. 43-57.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS CENTROS DE DEFESA DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE. **Relatório preliminar da ANCED**: análise sobre os direitos da criança e do adolescente no Brasil. São Paulo: Seção DCI Brasil, 2009. Disponível em: <<https://dl.dropboxusercontent.com/u/107590005/pdf-pt/relatorio-preliminar-da-anced-analise-sobre-os-direitos-da-criana-e-do-adolescente-no-brasi.pdf>>. Acesso em: 01 mar. 2014.

BRASIL. Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 16 jul. 1990. Disponível em: <<http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=1&data=16/07/1990>>. Acesso em: 02 abr. 2014.

BRASIL. Plano Nacional de Enfrentamento da Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes. **Seminário de Revisão do Plano Nacional de Enfrentamento da Violência Sexual Infanto-Juvenil**, 2013. Disponível em: <<http://www.sdh.gov.br/assuntos/bibliotecavirtual/criancas-e-adolescentes/publicacoes-2013/pdfs/plano-nacional-de-enfrentamento-da-violencia-sexual-contracrianca-e-adolescentes>>. Acesso em: 05 mai. 2015.

BRAZIL. **Fourth Brazilian report to the 1989 United Nations Convention on the rights of the child**. Brasília, 2012. Disponível em: <http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2fCRC%2fADR%2fBRA%2f13752&Lang=en>. Acesso em: 19 set. 2014.

CARDOSO, Tatiane Aparecida Silva; MENEZES, Rafael Erik. **Violência Sexual e ausência do Estado**: contexto de violência contra crianças e adolescentes. ANCED, 2004. Disponível em: <<http://www.anced.org.br/cyberteca/publicacoes/a-defesa-de-criancas-e-adolescentes-vitimas-de-violencias-sexuais/16.pdf/view>>. Acesso em: 24. Out. 2012.

COMISSÃO DE SEGURIDADE SOCIAL E FAMÍLIA. **Projeto de Lei Nº 5.658, de 2009**. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/sileg/integras/826793.pdf>>. Acesso em: 08 abr. 2014.

COMMITTEE on the rights of the child: monitoring children’s rights. Geneva: United Nations Human Rights, 2012. Disponível em: <<http://www2.ohchr.org/english/bodies/crc/>>. Acesso em: 05 mai. 2015.

CONVENÇÃO sobre os Direitos da Criança. [S.l.]: UNICEF, 1989. Disponível em: <http://www.unicef.org/brazil/pt/resources_10120.htm>. Acesso em: 07 abr. 2014.

CRIANÇAS e adolescentes. [S.l.]: Secretaria de Direitos Humanos, 2012. Programas. Disponível em: <<http://www1.direitoshumanos.gov.br/acessoinformacao/acoes-e-programas/criancas-e-adolescentes>>. Acesso em: 05 mai. 2015.

FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, [S.l.], n. 21, p. 211-259, 2000. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/ppp/>>

index.php/PPP/article/viewFile/89/158>. Acesso em: 18 set. 2014.

HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C. R. As três versões do neo-institucionalismo. **Lua Nova**, [S.l.], n. 58, p. 193-223, 2003. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n58/a10n58.pdf>>. Acesso em: 18 set. 2014.

KEOHANE, Robert O. International institutions: two approaches. **International Studies Quarterly**, [S.l.], v. 32, n.4, p. 379-396, dez. 1988. Disponível em: <[http://academico.diretorio.fgv.br/ccmw/images/4/42/KEOHANE_International_Institutions-two_approaches_\(JSTOR\).pdf](http://academico.diretorio.fgv.br/ccmw/images/4/42/KEOHANE_International_Institutions-two_approaches_(JSTOR).pdf)>. Acesso em: 18 set. 2014.

LABRA, Maria Eliana. Análise de políticas, modos de *Policy-Making* e intermediação de interesses: uma revisão. **Physis: Revista Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 9, n. 2, p. 131-166, 1999. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/physis/v9n2/08.pdf>>. Acesso em: 18 set. 2014.

MARTIN, L. Lisa. Interests, power, and multilateralism. **International Organization**, [S. l.], v.46, n. 4, p. 765-792, 1992. Disponível em: <<http://www-jstor-org.ez93.periodicos.capes.gov.br/stable/pdfplus/2706874.pdf?acceptTC=true&jpdConfirm=true>>. Acesso em: 11 abr. 2014.

MARTINS, Estevão de Rezende. Ética e relações internacionais: elementos de uma agenda político-cultural. **Revista Brasileira de Política Internacional**, [S.l.], v. 44, n. 2, p. 5-25, 2001. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v44n2/a01v44n2.pdf>>. Acesso em: 18 set. 2014.

MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA E DESENVOLVIMENTO SOCIAL. **Portaria nº 878, de 03 de dezembro de 2001**. Estabelece diretrizes e normas do Programa Sentinela e dá outras providências. Brasília: Secretaria de Estado e Assistência Social, 2001. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/legislacao-2011/portarias/2001/Portaria,P20no,P20878-,P20de,P2003,P20de,P20dezembro,P20de,P202001.pdf.pagespeed.ce.EFA5hhHNy9.pdf>>. Acesso em: 05 mai. 2015.

MONTEIRO, Jorge Vianna. O processo decisório de política. In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (Org.). **Políticas Públicas**: coletânea. Brasília: ENAP, 2006. Cap. 4, v. 1, p. 269-288. Disponível em: <http://www.enap.gov.br/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=2861>. Acesso em: 18 set. 2014.

OBSERVATÓRIO NACIONAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE. **Coordenação de enfrentamento da violência sexual contra crianças e adolescentes**, 2015. Disponível em: <http://www.obscriancaeadolescente.gov.br/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=75&Itemid=160>. Acesso em: 05 mai. 2015.

OPTIONAL protocol to the convention on the rights of the child on the sale of children, child prostitution and child pornography. New York: United Nations Human Rights, 2000. Disponível em: <<http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/OPSCCRC.aspx>>. Acesso em: 05 mai. 2015.

PANORAMA geosocioeconômico do Brasil: o retrato social da criança e do adolescente. [S.l.]: Matriz, 2014. Disponível em: <<http://matriz.sipia.gov.br/panorama-socioecon%C3%B4mico>>. Acesso em: 08 abr. 2014.

PARA Senadores, exploração sexual de menores como crime hediondo é passo importante. Brasília: Senado Federal, set. 2014. Disponível em: <<http://www12>

senado.gov.br/noticias/materias/2014/05/22/para-senadores-exploracao-sexual-de-menores-como-crime-hediondo-e-passo-importante>. Acesso em: 15 set. 2014.

PARADA, Eugenio Lahera. Política y políticas públicas. In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (Org.). **Políticas Públicas**. Brasília: ENAP, 2006. Cap. 1, v. 1, p. 67-95. Disponível em: <http://www.enap.gov.br/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=2858>. Acesso em: 18 set. 2014.

PROTOCOLO facultativo para a convenção sobre os Direitos da Criança sobre a venda de crianças, prostituição e pornografia infantis. [S.l.]: Unicef Brasil, 2014. Disponível em: <http://www.unicef.org/brazil/pt/resources_10123.htm>. Acesso em: 05 abr. 2014.

ROCHA, Carlos Vasconcelos. Neoinstitucionalismo como modelo de análise para as Políticas Públicas: algumas observações. **Civitas**, Porto Alegre, v. 5, n. 1, p. 11-28, jan./jun. 2005. Disponível em: <<http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/civitas/article/viewFile/32/6998>>. Acesso em: 18 set. 2014.

SARAVIA, Enrique. Introdução à teoria da política pública. In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (Org.). **Políticas Públicas**: coletânea. Brasília: ENAP, 2006. p. 21-42. Cap. 1. Disponível em: <http://www.enap.gov.br/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=2857>. Acesso em: 18 set. 2014.

SECRETARIA DE DIREITOS HUMANOS. **Empresas contra a Exploração**, 2015. Disponível em: <<http://www.sdh.gov.br/assuntos/criancas-e-adolescentes/programas/enfrentamento-a-violencia-sexual/observatorio-nacional-dos-direitos-da-crianca-e-do-adolescente-1/empresas-contra-a-exploracao>>. Acesso em: 05 mai. 2015.

SENADO FEDERAL. **Projeto de Lei nº 5.658, de 2009**. Comissão de Seguridade Social e Família. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/sileg/integras/826793.pdf>>. Acesso em: 08 abr. 2014.

_____. **Projeto de Lei do Senado Federal nº 255 de 2004**. Altera o dispositivo da lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 - Estatuto da Criança e do Adolescente. Prevê o fechamento definitivo de hotel, pensão, motel ou congêneres, quando hospedarem crianças e adolescentes desacompanhados dos pais ou responsáveis, ou sem autorização. Brasília: Senado Federal, Disponível em: <http://www.senado.gov.br/atividade/Materia/detalhes.asp?p_cod_mate=70036>. Acesso em: 07 abr. 2014.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 20-45, jul./dez. 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16.pdf>>. Acesso em: 11 abr. 2014.

SUBIRATS, Joan. Definición del problema: relevancia pública y formación de la agenda de actuación de los poderes públicos. In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (Org.). **Políticas Públicas**: coletânea. Brasília: ENAP, 2006. Cap 3, p. 199-218. , v. 1. Disponível em: <http://www.enap.gov.br/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=2859>. Acesso em: 18 set. 2014.

“The International Relations of Middle-Earth – Learning from The Lord of The Rings”

Resenha do livro

Annie Oviedo

O livro “The international relations of Middle-Earth”, de Abigail Ruane e Patrick James, publicado em 2012, propõe uma introdução às principais teorias e debates dentro da área de Relações Internacionais através de uma análise das personagens (e de suas relações entre si) da obra *O Senhor dos Anéis*. A obra é pensada para estudantes que estão iniciando no campo, mas é uma leitura interessante e enriquecedora para todos. Neste sentido, não se apresenta como um manual introdutório típico, não apenas pelo recurso a uma obra literária como fonte de exemplos, mas também porque busca lançar uma luz inovadora sobre os debates clássicos e, especialmente, sobre a maneira como estes são apresentados aos estudantes.

Na introdução, os autores explicam como sua proposta é a de usar *O Senhor dos Anéis* (LOTR, em sua sigla em inglês) tanto como *luz* quanto como *espelho*: como luz para ilustrar conceitos e debates, e como espelho para oferecer uma visão crítica, além de seu uso como instrumento para estimular o pensamento criativo. A escolha de LOTR como obra de referência se deve à sua imensa popularidade, acrescida nos últimos anos em função do lançamento dos filmes, o que significa que um número consistente de estudantes está familiarizado com a obra, e também ao fato de que Tolkien criou um mundo complexo, rico e no qual as personagens tem compreensão limitada das demais partes do mundo, exatamente como acontece no nosso mundo.

O primeiro capítulo, *Order, Justice and the Middle-Earth*, trata da temática de Ordem e Justiça, e qual o valor destes termos para as Relações Internacionais. Isto significa, de acordo com os autores, colocar duas questões fundamentais: como o mundo pode ser um lugar mais estável? E Como o mundo pode ser um lugar mais justo? Este é um tema proeminente em todo o livro, com discussões sobre como estas perguntas orientam as teorias de Relações Internacionais como sendo *críticas*, ou seja, orientadas para temáticas ligadas à justiça e à mudança do status quo, ou *problem-solving*, com temáticas orientadas para a resolução de conflitos em uma dada Ordem. Os autores trabalham com diferentes tipos de Ordem presentes em LOTR, representados por Mordor, Rivendell e o Condado. O objetivo é demonstrar que, ainda que Ordem e Justiça sejam conceitos diferentes, estão fortemente conectados, visto que cada Ordem tem um tipo de Justiça. O episódio do Conselho de Elrond é mostrado como um momento em que se busca manter a Ordem, ameaçada por Sauron, o que significa que discussões sobre o tipo de (in)justiça vigente ficam em segundo plano diante da possibilidade de dominação de Sauron.

O segundo capítulo, "*Thinking about IR and Middle Earth*", discute sobre as maneiras de se pensar as Relações Internacionais, introduzindo os conceitos de paradigma e modelo de análise (*framework of analysis*). Os autores enfatizam a ideia de que teorias são como diferentes lentes: cada uma foca em certas análises e deixa outras de lado. Neste capítulo, o foco é dado às diferenças entre os paradigmas ditos *problem-solving* e *críticos*, discorrendo sobre sua diferente visão acerca de Ordem e Justiça e sobre as diferenças de metodologia de pesquisa, com enfoque nos níveis de análise para as teorias orientadas para o *problem-solving* (a este método é dedicado, posteriormente, um capítulo) e aprofundamentos acerca de métodos não-positivistas para as teorias *críticas*. É introduzida neste momento a ideia de uma análise sensível às diferenças de gênero em sua construção. Os autores são, porém, enfáticos em afirmar que esta não é uma divisão clara: os pontos em comum são muitos, e as teorias se diferenciam por conta de outros elementos também. Neste capítulo é introduzida a *Miles' Law*: "where you stand depends on where you sit". Este conceito, que é utilizado várias vezes no livro, é importante para explicitar ao aluno que todas as teorias partem de algum lugar específico, e se interessam em explicar determinados fenômenos em detrimento de outros de maneira não casual.

Os primeiros dois capítulos são conceitualmente muito sólidos, e a escrita dos autores é clara e acessível. A escolha destes dois temas indica uma orientação dos autores no sentido de apresentar o campo das RI aos estudantes de maneira diferente da tradicional, com maior espaço para os novos debates e as críticas destes às teorias que, tradicionalmente, ganham mais espaço na academia. Os exemplos literários, nestes capítulos, são interessantes, ainda que possam soar um pouco forçados em certos casos; cumprem, porém, seu papel de simplificar as abstrações teóricas para facilitar sua compreensão.

No terceiro capítulo, “*Middle-Earth and Three Great Debates in International Relations*”, os autores propõem uma introdução aos grandes debates que constroem a base teórica de RI de maneira bastante interessante. Para cada debate, cada uma das teorias em questão é associada a uma raça ou a uma personagem de LOTR. Ao contrário do capítulo anterior, em que os autores utilizam exemplos literários para explicar conceitos, neste existe uma proposta quase que metafórica, o que torna a temática, em geral muito abstrata, concreta e posta em termos facilmente comparáveis. Os autores também deixam claro que, ao associar certas teorias com personagens más, não desejam denegri-las: simplesmente, busca-se uma associação com comportamentos melhor explicados por certo pensamento teórico, e não uma associação de tipo ético. Os autores criticam a exposição tradicional dos debates, com “ganhadores” e “perdedores”, com conseqüente retratação quase caricatural ou marginalizada das teorias consideradas perdedoras. Assim, o Liberalismo Clássico, por exemplo, é representado por Elrond e seu povo: assim como esta teoria reafirma a maleabilidade da natureza humana, e a capacidade do ser humano de aprender, Elrond aprendeu com a história do Anel e sabe que é necessário destruí-lo; em seu Conselho, promove a cooperação entre os povos em vista de um resultado positivo para o futuro, o que demonstra sua convicção de que o progresso é possível, assim como a superação dos erros do passado. O Construtivismo é representado pelos Hobbits, visto que sua sociedade é construída essencialmente sobre normas, não tendo, praticamente, um sistema coercitivo de imposição das mesmas. Suas tradições são centrais para a manutenção da tranquilidade no Condado. Ainda assim, como demonstra seu comportamento no fim da saga, normas podem ser reinterpretadas em função de mudanças no status quo. O Pós-modernismo é representado por

Saruman e sua habilidade com palavras, dada a centralidade da linguagem, neste conjunto de teorias, para definir o poder. O capítulo contém tabelas que resumem as várias posições teóricas. Estas são apresentadas de maneira resumida e simplificada, porém, eficaz para ilustrar os debates passados e presentes no campo. O capítulo tem seções para cada um dos três debates, e a construção metafórica é muito eficaz.

O quarto capítulo, "*Middle-Earth, Levels of Analysis, and War*", discute das causas da guerra, temática central no campo de RI, especialmente para as teorias orientadas para o *problem-solving*: a guerra é a ameaça fundamental à manutenção da Ordem no sistema internacional. Essa perspectiva, porém, notam os autores, tende a minimizar outras fontes de insegurança humana, visto que seu foco é o Estado e sua segurança. Neste capítulo também é introduzida a metodologia dos níveis de análise, visto que é uma das mais utilizadas para compreender as causas da guerra. Ao longo do capítulo, são analisadas a Guerra do Anel, a Primeira Guerra Mundial e a Guerra no Iraque de 2003, em termos de níveis de análise e em perspectiva comparada. É interessante observar que o capítulo, por sua própria estrutura, também oferece insights sobre teoria comparada.

O quinto capítulo, "*Middle-Earth and Feminist Theory*", propõe o uso de *gender-sensitive lens*, ao invés dos níveis de análise, para compreender o espectro inteiro da violência, e não apenas sua expressão na guerra. Neste capítulo são introduzidos conceitos básicos da teoria feminista, além da contextualização das teorias feministas dentro do campo de RI. Os autores apresentam as diferenças entre as teorias, com uma discussão sobre sua Ontologia, Epistemologia e Metodologia. As teorias do campo são discutidas também em relação às diferentes "ondas" feministas, e conectadas a uma personagem feminina de LOTR. Assim, Eowyn, por exemplo, representa o feminismo liberal, cujo enfoque está na busca de bases iguais, especialmente em termos legais, visto que se disfarça de homem para participar da batalha. Neste sentido, Eowyn não está em busca de um novo sistema social em que seu papel, e o dos homens ao seu redor, seja diferente: ela deseja igualdade de condições para participar da guerra. Ao fim do capítulo, os autores buscam pontuar a necessidade de agregar vozes para a construção do saber, visto que uma pesquisa baseada na experiência de um maior número de grupos ou indivíduos permite uma análise mais precisa e uma

perspectiva mais ampla. Além disso, observa-se como “o pessoal é internacional”, no sentido em que as características de indivíduos e grupos, assim como os lugares de onde estes falam, são determinantes para a tomada de decisão estratégica.

O sexto capítulo, “*Middle-Earth and Feminist analysis of Conflict*”, se conecta aos dois anteriores, visto que busca analisar os mesmos três conflitos (Guerra do Anel, Primeira Guerra Mundial e Guerra no Iraque de 2003), utilizando instrumentos conceituais provenientes de análises feministas. Especialmente no caso da Guerra no Iraque, os autores usam conceitos de autoras feministas contemporâneas para observar quais são as contribuições feministas no campo de militarização e segurança e da guerra justa.

É interessante observar o uso das teorias feministas como exemplo de aplicação de metodologias não-racionalistas visto que, normalmente, estas teorias são apenas mencionadas, ou ignoradas, nos livros de introdução ao campo. No fim do capítulo, ressalta-se a ideia de que ser sensível a questões de gênero permite questionar a “naturalidade” de certas relações entre gêneros que, por sua vez, constroem o nosso mundo social, e não apenas focar na “variável de gênero”.

O sétimo capítulo, “*Middle-Earth as a source of Inspiration and Enrichment*”, é pensado para estimular o pensamento crítico sobre as teorias apresentadas ao longo do livro. Em uma perspectiva comparada, os autores discutem as teorias representadas pelas personagens masculinas relacionando-as com as teorias feministas, representadas pelas personagens femininas. Essa relação permite insights interessantes para o pensamento sobre a teoria. Por um lado, personagens de uma mesma raça podem ter comportamentos e necessidades muito diferentes, o que demonstra como o contexto é determinante na análise; por outro, algumas personagens são representativas de uma ideia, outras personagens em conjunto representam uma maneira de pensar e uma só personagem pode representar diferentes teorias. Isso indica que a teoria não se aplica perfeitamente a LOTR o que, por sua vez, nos mostra que a teoria também não se aplica perfeitamente ao mundo, e que ampliar o leque de experiências e perspectivas é necessário para refinar o pensamento teórico. Os autores trabalham este ponto com vários exemplos, retirados tanto de LOTR quanto do mundo real.

A conclusão do livro retoma os temas centrais discutidos ao longo do livro, como a interligação inevitável entre Ordem e Justiça

e a necessidade de perspectivas diferentes para o desenvolvimento do pensamento crítico. Este, aliás, é o conceito central que os autores buscam trabalhar: a necessidade de desenvolver pontos de contato entre as teorias, para poder ampliar o leque de experiências observáveis e, assim, refinar o trabalho analítico. Considerando que o livro é pensado para alunos iniciantes em RI, a mensagem é relevante, pois ajuda a perceber que as teorias não são compartimentos estanques, e que nenhuma delas explica perfeitamente a realidade.

A proposta dos autores de diálogo com uma obra literária também é interessante: por um lado, busca uma maneira inovadora de levar o conteúdo aos alunos que estão começando no campo e oferece uma perspectiva nova àqueles que já conhecem os debates; por outro, propõe uma análise que não é estritamente acadêmica, o que pode trazer insights interessantes.

A leitura é rápida e acessível, mesmo que o livro não tenha tradução para o português, ainda que o uso de LOTR como único exemplo possa ser cansativo em alguns momentos. Neste sentido, alguns dos exemplos que os autores constroem, obviamente, são melhores que outros, e alguns podem parecer um pouco forçados, especialmente se o leitor discorda da interpretação que os autores fazem de certas ações das personagens. Apesar disso, o objetivo de simplificar o acesso a certos discursos abstratos é plenamente alcançado, e o livro é um válido e criativo auxílio para alunos e professores do campo das Relações Internacionais.

Sobre os autores

Ricardo Bezerra Requião

Mestre em Relações Internacionais
pela Universidade de Brasília (UnB)
ricardorequiao@gmail.com

Eloísa Escalate

Estudiante de Relaciones Internacionales de la
Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales,
de la Universidad Nacional de Rosario (UNR)
eloisaailin@gmail.com

Rúbia Marcussi Pontes

Graduanda em Relações Internacionais pela
Faculdade de Campinas (FACAMP)
rubiamarcussi@gmail.com

Márcia de Paiva Fernandes

Graduada em Relações Internacionais pela
Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC Minas)
mp.fernades@gmail.com

Annie Oviedo

Graduanda em Relações Internacionais da
Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais
annie.oviedo@gmail.com

Chamada de Artigos

FRoNteiRA, Revista de Iniciação Científica em Relações Internacionais, publicada pelo Curso de Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, dirige-se aos estudantes de cursos de graduação de Relações Internacionais do Brasil – embora aceite artigos de graduandos em outros cursos e/ou de fora do país. Projetada para ser um fórum permanente de expressão e debate entre estudantes, a revista tem como objetivo estimular a iniciação científica. A sua qualidade, reconhecida pelo processo de classificação Qualis/Capes, é assegurada por um Conselho Editorial composto por professores e pesquisadores de todo o país.

Entrega de artigos

A Revista *Frenteira* opera em fluxo contínuo. Os artigos serão analisados conforme ordem de chegada.

Normas de produção

O artigo deve ser entregue em formato .doc pelo *e-mail* da *Frenteira*: fronteira@gmail.com, contendo ainda um arquivo informando o nome completo do autor, o curso de graduação a que está vinculado, seu número de matrícula, além de telefone e *e-mail* de contato.

A *Frenteira* atenta ainda para as seguintes considerações:

- 1- O autor deve estar cursando, obrigatoriamente, o nível de graduação ou ter concluído o curso há, no máximo, um ano;
- 2- Os artigos enviados devem ser inéditos;
- 3- Todo e qualquer artigo enviado à Revista *Frenteira* será submetido ao Conselho Editorial, a quem cabe a decisão soberana acerca do mérito da proposta;
- 4- Os artigos devem ser gravados e impressos em Word, com texto digitado em espaçamento duplo, *Times New Roman* e corpo 12. Devem conter, obrigatoriamente, entre 30 mil e 50

mil caracteres (incluindo espaços; notas; referências; e palavras e caracteres de quadros, gráficos e tabelas). Além disso, devem ser acompanhados por *abstracts*, resumos de 500 a 800 caracteres em português e em inglês, com quatro a seis palavras-chave, em que fique clara uma síntese de propósitos, dos métodos utilizados e das principais conclusões alcançadas;

5- Os quadros e gráficos devem ser apresentados em folhas separadas do texto corrido, numerados e titulados, com indicação das unidades em que se expressam os valores e fontes correspondentes. Os gráficos e tabelas devem se apresentar, sempre que possível, confeccionados para sua reprodução direta;

6- As notas devem ser de natureza substantiva, restringindo-se a comentários adicionais do texto. Devem ser alocadas ao final da página, iniciar-se com a chamada numérica recebida no texto, em corpo 10, usando-se espaçamento simples entre linhas e espaçamento duplo entre notas;

7- Citações, quando necessárias, devem seguir a regra: se menores de três linhas, são inseridas diretamente no texto, entre aspas; se maiores de três linhas, devem constituir parágrafos independentes com espaçamento simples e margem esquerda de 4 cm. Em sequência a cada citação, devem aparecer o sobrenome do autor, o ano da publicação e o número de página;

8- As referências devem vir ao final do texto, em ordem alfabética, com título do livro ou periódico em negrito. A referência deve conter, na ordem, sobrenome do autor, nome do autor, título, edição local, editora, data. No caso de periódico, é necessário incluir o nome do mesmo após o título do trabalho;

9- Qualquer dúvida quanto às normas aqui citadas ou a outros modelos de publicação, pede-se seguir as normas da ABNT (para mais informações, verificar http://www.pucminas.br/documentos/normalizacao_artigos.pdf);

10- A *Fronteira* se reserva o direito de alterar os originais, a fim de adequá-los às regras acima descritas;

11- No caso da publicação do artigo, o autor receberá cinco exemplares da *Revista*;

12- Os trabalhos e artigos são de inteira responsabilidade de seus autores, de forma que a Revista *Fronteira* e seus conselheiros não assumem a responsabilidade pelas opiniões expressas.

Telefones para contato: (31) 3319-4257 e (31) 3319-4935. Para mais informações, favor enviar e-mail para fronteira@gmail.com.

Atenciosamente,

Conselho Executivo da Revista *Fronteira*.

Prof. Javier Alberto Vadell

Júlio César Buére

Daniela Aymorés Bianchin

Bruna de Castro Prates Renault