

FRoNteiRA

Revista de Iniciação Científica em Relações Internacionais

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE MINAS GERAIS

Grão-chanceler: Dom Walmor Oliveira de Azevedo

Reitor: Dom Joaquim Giovani 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 Felipe; 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 - Renato Moreira Hadad; 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: Patrus Ananias de Sousa

Coordenação editorial: Cláudia Teles de Menezes Teixeira

Assistente editorial: Maria Cristina Araújo Rabelo

Revisão: Virgínia Mata Machado

Conselho editorial: Patrus Ananias de Souza (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); Paulo Agostinho N. Baptista (PUC Minas); Regina Helena Campos (UFMG); 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. 19
p. 1 -108
1º sem. 2011

FRONTEIRA

Conselho executivo

Prof. Javier Alberto Vadell

Prof. Júlio César Buère

Daniela Aymorés Bianchin

Conselho editorial

Alexandre César Cunha Leite, UEPB

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

Domício Proença Júnior, UFRJ

Eduardo José Viola, UnB

Eugênio Diniz, PUC Minas

Flávia de Campos Mello, PUC SP

Henrique Altemani, UEPB

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

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.1, n.1
(2001-). – Belo Horizonte: Ed. PUC Minas, 2001- .
v.
ISSN 1679-5377
Semestral
1. Relações internacionais - Periódicos. I. Pontifícia
Universidade Católica de Minas Gerais. Curso de Relações
Internacionais.

CDU: 327(05)

Sumário

| | |
|--|----|
| O tráfico de escravos e a hegemonia sistêmica no século XIX _____ | 7 |
| <i>The slave trade and the systemic hegemony in the nineteenth century</i> | |
| Camille Remondeau Laura Vicentin Lammerhirt Natasha Pergher Silva Renata Postal | |
| Política brasileira para refugiados: política de Estado ou política de governo? _____ | 25 |
| <i>Brazilian refugee policy: State policy or government policy?</i> | |
| Carolina Sanches Lecornec Dias Darli Magioni Junior Fernanda Ferreira de Freitas Leonardo Carvalho L. A. Bandarra Patrícia Nabuco Martuscelli | |
| A política externa brasileira durante os governos Lula (2003-2010) e a cooperação para o desenvolvimento: o caso do Fome Zero e a sua instrumentalização _____ | 41 |
| <i>Brazilian foreign policy during President Lula (2003-2010) and cooperation for development: the Fome Zero case</i> | |
| Felipe Bortoncello Zorzi Marina de Oliveira Finger | |
| A atuação da ONU frente ao emprego de crianças-soldados: como lidar com os impactos das novas guerras? _____ | 59 |
| <i>The UN action against the use of child soldiers: how to deal with the impacts of new wars?</i> | |
| Giovanna Ayres Arantes de Paiva | |

| | |
|--|-----|
| De Genebra a Nova York: genocídio e a proteção internacional da pessoa humana _____ | 81 |
| <i>From Geneva to New York: genocide and the international protection of individuals</i> | |
| Leonardo Augusto Peres | |
| Sobre os autores _____ | 103 |
| Chamada de artigos _____ | 105 |

O tráfico de escravos e a hegemonia sistêmica no século XIX¹

The slave trade and the systemic hegemony in the nineteenth century

Camille Remondeau
Laura Vicentin Lammerhirt
Natasha Pergher Silva
Renata Postal

Resumo

O presente artigo avalia a participação dos Estados Unidos no tráfico de escravos para o Brasil durante o período de 1808 a 1870, e a maneira através da qual essa intervenção contribuiu para a transformação sistêmica que se iniciaria no final do século XIX e início do século XX. Esta análise, para além de trazer um ator externo ao tradicional eixo Brasil/África/Europa no estudo do comércio interoceânico de escravos, busca um esforço de síntese entre as óticas da Política Externa Brasileira (PEB) e da Economia Política Internacional (EPI), mesclando o estudo dos fenômenos de longa duração ao contexto internacional do marco temporal em questão. Para tanto, utilizou-se a teoria dos ciclos sistêmicos de acumulação – especialmente a fase de transição do terceiro (hegemonia britânica) para o quarto ciclo (hegemonia estadunidense) – como marco teórico da presente pesquisa.

Palavras-chave: Século XIX; Estados Unidos; Hegemonia; Tráfico de escravos.

Abstract

The present work analyzes the U.S. participation in the slave trade in Brazil during the period of 1808-1870, and the manner by which this intervention contributed to the systemic change that would begin in the late nineteenth century and early twentieth century. This analysis, in addition to bringing an external actor to traditional Brazil / Africa / Europe axis in the study of the inter-oceanic slave trade, seeks to synthesize two approaches, the Brazilian Foreign Policy (PEB) and the International Political Economy (IPE), mixing the study of long-term phenomena into the international context of the timeframe in question. As a theoretical framework, this study find support in the theory of systemic cycles of accumulation - especially the transition from the third (British hegemony) for the fourth cycle (U.S. hegemony).

Key words: Nineteenth Century; United States; Hegemony; Slave trade.

1. Versão revisada de artigo produzido no curso de Política Externa Brasileira I, realizado em 2013, na Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).

Os estudos sobre o tráfico de escravos no Brasil, apesar de numerosos, direcionam-se, geralmente, à relação triangular Brasil/África/Europa e aos efeitos econômicos e políticos do comércio de escravos. De grande valia são esses estudos para a compreensão da política externa brasileira em dois aspectos essenciais: por um lado, o alinhamento do Brasil ao centro de decisão do sistema; e, por outro, a relação forjada com os países que, assim como o Brasil, situavam-se na periferia capitalista de então – a saber, os países da costa africana. O presente artigo, no entanto, busca incorporar à temática do comércio ilícito de escravos um novo ator – os Estados Unidos da América. O marco temporal inicial é o ano de 1808 – quando, no auge das guerras napoleônicas, a família real portuguesa transfere-se para o Brasil. O marco temporal final é o ano de 1870 – quando, finda a guerra do Paraguai, é publicado no Brasil o Manifesto Republicano.² A justificativa para esse recorte temporal deriva do fato de que, a partir de 1808, o dilema da escravidão ganha peso político internacional, assim como, em 1870, a hegemonia britânica começa a perder força em comparação à influência estadunidense no subcontinente sul-americano.

Para orientar este estudo, questiona-se se o comércio ilícito de escravos para o Brasil impactou, em alguma medida, a transição sistêmica iniciada do final do século XIX – com o início da *débâcle* inglesa – e finalizada em meados do século XX – com a consolidação da hegemonia estadunidense. Parte-se da hipótese de que a intervenção dos EUA na América do Sul e no Caribe, durante o século XIX, configura uma antessala para a consolidação de sua hegemonia no Atlântico Sul em meados do século XX. Para verificação da hipótese geral, este estudo assenta-se em três variáveis auxiliares que incorporam à temática do tráfico as seguintes questões: o âmbito político interno dos EUA, os recursos naturais da Bacia Amazônica e o padrão de exportação brasileiro e as relações comerciais do país com Inglaterra e Estados Unidos.

A fim de compreender a significância de cada uma dessas variáveis em relação ao comércio ilegal de escravos para o Brasil, estrutura-se o trabalho da seguinte forma: na primeira seção serão tratados os aspectos teóricos da terceira transição hegemônica de acordo com

2. O Manifesto Republicano foi um documento de defesa do republicanismo, que continha medidas e regras a serem adotadas quando da proclamação da República no Brasil. Após a publicação desse manifesto, surgiram muitos grupos contrários à monarquia, que cumpriram um papel político-ideológico importante nas duas décadas subsequentes.

a teoria dos ciclos sistêmicos de acumulação, de Giovanni Arrighi (1996). Além do viés da EPI, apresentar-se-ão as perspectivas sobre escravidão que predominavam na arena política de países como Inglaterra, Estados Unidos, Portugal e Brasil. A segunda seção discorre sobre o ambiente político interno estadunidense – caracterizado pela iminência da guerra de secessão dos EUA – avaliando a validade da tradicional dicotomia (norte abolicionista *versus* sul escravocrata), através da análise do comércio ilícito de escravos para o Brasil. Posteriormente, o trabalho explora a questão dos recursos naturais da Bacia Amazônica, estimando a maneira pela qual a deportação de escravos para a Amazônia se insere na tentativa de implementação de um domínio transcontinental, tendo em vista as tensões entre Brasil e Inglaterra. Finalmente, a última seção dedica-se ao exame de como a evolução econômica do Brasil (transição do ciclo do ouro para o ciclo do café) levou ao estreitamento das relações com os EUA em detrimento das relações com a Inglaterra, ratificando o movimento de transição hegemônica.

A política externa brasileira e a terceira transição hegemônica

Tomando como ponto de partida os movimentos sistêmicos de transição hegemônica (ARRIGHI, 1996), no período de 1808 a 1870, a Política Externa Brasileira (PEB) pode ser dividida em dois momentos:

- o primeiro, caracterizado pela estreita relação com a Inglaterra (1808-1844) e, portanto, de alinhamento ao centro de decisão hegemônico; e
- o segundo de desvinculação com a política britânica e de aproximação com Washington, o que pode ser avaliado como um ensaio para a consolidação da hegemonia estadunidense no atlântico-sul em meados do século XX. A caracterização desses dois períodos será tema desta primeira seção.

A hegemonia inglesa e o imperialismo de livre comércio (1808-1844)

A fase de alinhamento com o centro de decisão hegemônico, que vai de 1808 a 1844, insere-se no contexto do terceiro ciclo de acumulação (ARRIGHI, 1996), no qual o ator central do sistema

internacional era a Grã-Bretanha. Essa fase, especialmente no que tange aos países da periferia do sistema capitalista, como era o caso do Brasil, sustenta-se em três eixos predominantes, quais sejam: a garantia de estabilidade e o fim do caos sistêmico garantido com o fim das guerras napoleônicas; o imperialismo de livre-comércio como novo paradigma de acumulação; e a inclusão das Américas na zona de influência europeia (BORBA, 2011).

Em relação ao primeiro eixo, os reflexos para a PEB são evidentes. As guerras napoleônicas exigiram um alinhamento dos Estados europeus a um dos projetos concorrentes que estavam em disputa naquele momento: por um lado, o imperialismo livre-cambista calcado na hegemonia britânica, e, por outro lado, o imperialismo colonial expansionista, defendido por Bonaparte. Em Portugal, o resultado dessa disputa pendeu para o alinhamento com o projeto britânico e resultou na vinda da família real portuguesa para o Brasil, em 1808. Esse fato contribuiu para a antecipação da supremacia britânica no país, bem como para um afastamento do Brasil em relação ao cenário europeu.

O segundo eixo materializa-se na PEB através dos Tratados de Comércio e Navegação assinados, em 1810, por Dom João VI e ratificados em 1827 por D. Pedro I. Tais tratados previam uma taxa de 15% *ad valorem* para os produtos importados da Inglaterra, enquanto que para os demais países (inclusive para Portugal) essa taxa era superior. Os tratados de 1810 foram bastante polêmicos no período, gerando severas críticas por parte de personagens como Hipólito José da Costa,³ além de uma balança comercial bastante deficitária (Tabela 1) até o ano de 1844, quando da revogação de tais tratados.

Tabela 1 - Balança Comercial brasileira 1808-1844

| | Exportação | Importação | Saldo |
|-------------|------------|------------|----------|
| 1808 - 1820 | 258.050 | 270.900 | -12.850 |
| 1821 - 1832 | 307.509 | 330.801 | -23.292 |
| 1832 - 1844 | 428.688 | 521.636 | -92.948 |
| Total | | | -129.090 |

Fonte: Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC)

3. Hipólito José da Costa foi um jornalista brasileiro que escrevia no **Correio Brasileiro** e que atentou para a inconveniência, do ponto de vista político e econômico, dos acordos de 1810.

O terceiro e último eixo através do qual a hegemonia britânica se manifestou na PEB pode ser associado ao ano de 1822, quando da proclamação de independência do país. A defesa do princípio das nacionalidades por parte dos ingleses possuía um objetivo muito claro, a saber, a expansão da Divisão Internacional do Trabalho (DIT) – por meio da dissolução do pacto colonial – e o enfraquecimento da Santa Aliança (BORBA, 2011).

Através desses três eixos, portanto, foi possível a consolidação da hegemonia britânica na PEB. Os reflexos desses fatos históricos para o exercício limitado da soberania brasileira nos primeiros anos após a independência são bastante citados por Cervo e Bueno, os quais argumentam que a independência, associada a esses condicionantes sistêmicos, provocou uma inserção internacional caracterizada pelo “exercício da soberania possível” (CERVO; BUENO *apud* BORBA, 2011, p. 8). A partir do ano de 1844, com a revogação dos Tratados de Comércio e Navegação, a influência britânica vai ser paulatinamente superada, até que, em 1863, com a Questão Christie,⁴ as relações entre os dois países se deterioraram e o alinhamento com os Estados Unidos da América torna-se evidente.

O dilema do tráfico e a aproximação com os Estados Unidos da América (1844-1870)

Em 1844, o Ministro da Justiça do Império, Manuel Alves Branco, formulou uma política tarifária mais protecionista, abandonando os acordos de comércio vigentes desde 1810. Essa nova política tarifária retirou os privilégios comerciais dos ingleses de modo a garantir um comércio internacional menos desigual para os produtos brasileiros, provocando um descontentamento das lideranças políticas inglesas. A partir de então, a política externa inglesa passou a ser mais incisiva em relação ao Brasil, e se manifestou – já no ano seguinte à revogação dos tratados comerciais – no combate ferrenho ao tráfico de escravos transatlântico. Nesse sentido, pode-se dizer que o direcionamento da PEB da Inglaterra para os Estados Unidos derivou, pelo menos, de duas questões:

- o sentimento antitratados, que se difundiu pela elite social e econômica do Brasil, e

4. Contencioso entre Brasil e Inglaterra resultante de uma série de incidentes que culminaram com o rompimento das relações diplomáticas entre as duas nações.

- o dilema envolvendo o tráfico de escravos transatlântico. A presente seção trata, portanto, da maneira como o dilema da escravidão se manifestou na Inglaterra, em Portugal e nos Estados Unidos, e como cada uma dessas abordagens impactou a PEB no que tange ao comércio ilegal de escravos.

Em se tratando da perspectiva inglesa, deve-se destacar a distinção estabelecida entre escravidão e tráfico ilegal de escravos. Enquanto houve uma concentração de esforços na luta contra o tráfico de escravos, as campanhas abolicionistas não tiveram a mesma importância para a oficialidade inglesa. O motivo dessa separação advinha do fato de que o posicionamento em relação à escravidão não era unânime entre os grupos políticos ingleses e que a defesa da abolição pressupunha colocar em questão um dos pilares do liberalismo político, a saber, o da propriedade privada. Por outro lado, a defesa de um posicionamento contrário ao tráfico ilegal de escravos não colocava em xeque nenhum pressuposto do liberalismo, mas configurava um esforço para a eliminação de um ramo do comércio que, segundo seus críticos, era nocivo ao desenvolvimento econômico e industrial (MARQUES, 1994).

Essa campanha contra o comércio ilegal de escravos ganhou força em um contexto de grandes transformações estruturais, que envolviam o esgotamento dos solos cultiváveis, a crise do modelo colonial e, sobretudo, as mudanças profundas possibilitadas pela Revolução Industrial. Essa interpretação pode ser encontrada em **Capitalismo e escravidão** (2012) de Eric Williams, obra na qual são incorporadas as interpretações econômicas para a defesa do abolicionismo e para o fim do tráfico de escravos. Antes desse trabalho, as concepções acerca dos projetos abolicionistas derivavam de explicações meramente ideológicas e políticas, enquanto a variável estrutural da acumulação do capital era negligenciada.

No final do século XVIII, cria-se na Inglaterra o *Abolition Committee*, cujo objetivo era centrar os esforços na eliminação do tráfico de escravos. Já no início do século XIX, a Inglaterra promulga o *Abolition Act*, ato que permite a fiscalização de navios que partissem da África em direção à América, a fim de dissuadir o comércio ilícito de escravos. No entanto, de todas essas leis elaboradas pelo parlamento inglês, sem dúvida a que mais influenciou a PEB foi o *Bill Abardeen* (1845), lei que proibia o tráfico de escravos para o Brasil e que possibilitava a interpelação de navios que se dirigissem

à costa brasileira. Essa última lei entrou em vigor no ano seguinte à revogação dos Tratados de Comércio e Navegação, o que demonstra o comportamento mais rígido da Inglaterra frente ao Brasil.

Em Portugal, por outro lado, havia uma política de omissão quanto à abolição do tráfico. O oficialismo português buscava desconstruir a noção de Portugal como o criador do moderno modelo escravagista sem, no entanto, abordar a temática da escravidão de forma direta. Como exemplo dessas abordagens pode-se citar a política abolicionista de Sá de Bandeira (1836-1838), em que o autor postula a total disponibilidade de abolição do tráfico por parte dos portugueses, fundamentando sua análise em fatores históricos. Tais fatos faziam menção ao alinhamento de Portugal às teses e propostas inglesas favoráveis à abolição. O que ficava claro nesse documento de Sá de Bandeira, no entanto, eram as contradições entre o discurso e a prática de Portugal em relação a esse assunto, haja vista que, embora se demonstrasse predisposição política em promover a abolição, não se elaboravam medidas concretas de combate ao tráfico e à escravidão (MARQUES, 1994).

A posição estadunidense no dilema da escravidão é bastante complexa, uma vez que, no recorte temporal elegido para esta análise, ensaiava-se no país a guerra de secessão. Nessa guerra, as ideias concorrentes acerca da escravidão – fosse sobre o tráfico, fosse sobre a abolição propriamente dita – configuravam um elemento central. O que se deve destacar, porém, é que as percepções dividiam-se de uma maneira mais complexa do que as tradicionais interpretações (norte abolicionista *versus* sul escravocrata) propõem. Pode-se dizer que a escravidão nos EUA é mais facilmente entendida em termos hemisféricos: o sul dos EUA via no Brasil um aliado importante, devido à proteção contra um futuro embate com o norte e com Londres em função das pressões em prol da abolição (HORNE, 2007).

Oficialmente, Washington posicionava-se contrário ao tráfico de escravos desde o final do século XVIII, momento em que seria criada a Lei Federal de 1794, dando início à fiscalização e regulamentação do tráfico de escravos. No mesmo ano, aprova-se no Congresso estadunidense a construção das seis primeiras fragatas da Marinha dos Estados Unidos, essencial para o cumprimento das leis antitráfico dentro e fora do território nacional. Em 1815, com o início da expansão norte-americana para o oeste, o tráfico de escravos ganhou grande importância e provocou um dinamismo

mo na economia dos Estados Unidos. Esse dinamismo, associado aos anseios dos grupos antiescravagistas, culminou, em 1820, no Compromisso de Missouri, o qual regulamentaria o trabalho escravo nos estados do oeste, e representava um acordo mínimo entre as partes abolicionistas e pró-escravidão.

A percepção de que as visões concorrentes acerca do tráfico não seguem a lógica maniqueísta das interpretações tradicionais pode ser comprovada mediante o estudo de alguns personagens de destaque na política estadunidense do período. Como exemplo podemos citar Henry Wise, diplomata estadunidense sulista, representante dos EUA no Brasil (1844-1847). Wise foi responsável por uma das mais vigorosas campanhas contra o comércio ilícito de escravos (HORNE, 2007). O sulista contava com o apoio de cônsules estadunidenses, como George Gordon e Groham Parks, os quais se dedicavam à construção de registros detalhados das partidas e chegadas de todos os navios estadunidenses em território brasileiro e conheciam a arquitetura dos negreiros e suas ferramentas para dissimular o envolvimento com o tráfico (GRADEN, 2007). Esses estudos permitiam identificar um grande número de navios estadunidenses que transportavam escravos africanos para o Brasil. Os números eram tão estarrecedores (cerca de 110 navios entre 1840 e 1849) que as políticas de combate ao tráfico se intensificaram e adquiriram dimensões notáveis. Pelo menos quatro comandantes de navios estadunidenses que traficavam escravos foram presos acusados de prática de comércio ilícito de escravos (GARDEN, 2007).

Outra questão que estava em disputa e que influenciava Wise no seu posicionamento de combate ao tráfico advinha do fato de que o comércio ilícito de escravos era feito, predominantemente, por fragatas que saíam do norte, ou seja, embora o norte fosse abolicionista – de acordo com a visão tradicional – esse abolicionismo restringia-se ao ambiente interno, haja vista que boa parte dos lucros de negociantes e comerciários do norte originava-se do comércio ilegal de escravos para o Brasil (GARDEN, 2007). Além do mais, a deportação de escravos para o Brasil pressionava para baixo o preço das mercadorias produzidas pela mão de obra escrava do sul dos EUA, o que desafiava a hegemonia dessa região no suprimento de matérias-primas para o hemisfério ocidental (HORNE, 2007).

Por outro lado, personagens influentes da política norte-americana situavam-se no polo de defesa do tráfico para o Brasil, dentre os quais Matthew Fontaine Maury. Maury era um virginiano que

defendia veementemente a deportação de escravos estadunidenses para a Amazônia, cujo papel será mais bem explorado na quarta seção deste artigo. Essas ligações da elite política norte-americana com o tráfico de escravos era um dos elementos que dificultava uma posição mais incisiva do governo no combate ao tráfico de escravos. Embora a posição oficial do país se alinhasse com as propostas antitráfico de Wise, Gordon e Parks, a dedicação de Washington no combate de navios negreiros era bastante restrita se comparada à da Inglaterra. Enquanto os britânicos possuíam, no mínimo, 12 navios em sua esquadra, a esquadra americana nunca passou de sete navios – sendo a média inferior a cinco (GARDEN, 2007).

Uma vez contextualizadas as abordagens sobre o tráfico de escravos nos principais países deste estudo, parte-se para a análise das variáveis auxiliares apresentadas na introdução.

A política interna dos EUA e o comércio lícito de escravos para o Brasil

No Brasil, a demanda por escravos foi intensa durante toda a primeira metade do século XIX, e o Rio de Janeiro se consagrou como um dos principais centros de tráfico de escravos. Paralelamente ao aumento desse comércio, houve uma crescente pressão inglesa pela abolição da escravidão – conforme já relatado na seção inicial deste artigo. De acordo com o presidente da província do Rio de Janeiro em 1842, Honório Hermeto Carneiro Leão,

a abolição da escravidão no Brasil é uma questão para o futuro e não para o presente, determinar a época e a maneira na qual esta questão deve ser resolvida futuramente é um assunto para o governo interno do país e uma competência especial da nação representada pela assembleia geral e não pode fazer parte de um tratado com qualquer nação. (LEÃO *apud* BETHELL, 1970, p. 236)

A partir desse momento, as relações entre Brasil e EUA se intensificariam.

No final da década de 1840, os EUA vivenciam a corrida do ouro da Califórnia e, devido à inexistência do canal do Panamá, os navios que se dirigiam à costa oeste deveriam utilizar o Cabo Horn, no extremo sul do continente. Nessa viagem, era comum o reabastecimento dos navios estadunidenses no Rio de Janeiro, momento no qual os cidadãos dos Estados Unidos eram contrastados com a rotina da sociedade brasileira escravocrata. Segundo Horne (2007), o conta-

to com essa sociedade potencializou o debate nos Estados Unidos e evidenciou as distintas posições acerca do assunto. De modo geral, tanto os estados do norte, quanto os do sul enxergavam o comércio ilícito de escravos e o regime escravocrata no Brasil como benéficos. No entanto, tal aprovação se dava por motivos distintos.

Por um lado, os estados do norte (doravante União), expoente mundial na fabricação de navios, conseguiram aumentar seus ganhos quando passaram a conduzir expedições à África e realizar o comércio sob sua própria bandeira. Os lucros auferidos pela União com o tráfico transatlântico eram bastante significativos (GARDEN, 2007). O poder adquirido pelos traficantes era tamanho que o próprio Estado americano sofria pressões para ser sutil quanto ao Tratado de Ashburton⁵ e às apreensões de navios, o que resultava em maior autonomia para os comerciantes ilícitos, minimizando-se as chances de perda de carga e de prisão.

Já os estados do sul (ou Confederados) eram apoiados pelo regime brasileiro, devido à pressão internacional que um dos lados sofreria na hipótese do outro ceder às demandas abolicionistas. Ademais, os Confederados visualizavam a possibilidade de uma cooperação com o Brasil caso eclodisse uma guerra civil, uma vez que “as vantagens do norte, em termos de população e instalações industriais, poderiam ser neutralizadas, ou superadas, através de alianças hemisféricas” (HORNE, 2007, p. 228).

Em 1850, quando da aprovação da Lei Eusébio de Queirós, no Brasil, a União viria a perder o seu principal cliente no comércio de escravos. Contudo, o que se observou nos EUA no período posterior à aplicação da lei brasileira foi a manutenção do comércio ilegal e dos lucros dos traficantes, que acharam outro mercado para absorver a oferta: a América Central e o próprio sul dos EUA. O número geral de escravos comercializados sofreu uma queda, mas os lucros se intensificaram, pois o preço da “mercadoria” era superior nessas regiões, em especial nos estados confederados. Conforme afirma Horne: “O fim da década de 1850 marcou o zênite do comércio ilícito de escravos” (HORNE, 2007, p. 214), e “em 1857, Nova York era o centro comercial do tráfico de escravos” (FORNER *apud* HORNE, 2007, p. 185). Como a pressão inglesa pelo fim do tráfico nesse período era ainda maior, os navios que realizavam o comércio

5. O Tratado de Ashburton, em 1842, entre Inglaterra e Estados Unidos, propunha que cada um desses países mantivesse uma esquadra nas costas da África para reforçar a proibição do tráfico.

ilícito eram majoritariamente portadores da bandeira americana, pois o país negava o direito de vistoria à Marinha Real Britânica, e era forte o suficiente para garantir sua liberdade nos mares.⁶

Portanto, após essa constatação, pode-se afirmar que o comércio ilícito de escravos ajudou a enriquecer a União e deu respaldo ideológico à escravidão na América. O Brasil compôs uma região atraente para os traficantes na primeira metade do século, porém sua saída do cenário em 1850 não desembocou na guerra civil americana, que só viria a acontecer na década de 1860. O estopim dessa guerra esteve muito mais ligado a fatores locais, como:

- a eleição presidencial de Abraham Lincoln, um republicano abolicionista;
- o desejo de reabertura do tráfico por parte dos sulistas, para cortar os ganhos da União; e
- as próprias divergências estruturais que as duas partes do país enfrentavam. Por ironia, o dinheiro ganho no tráfico de escravos ajudou o norte, parte abolicionista, a derrotar o sul, que tinha na escravidão as bases do seu sistema.

A bacia amazônica e a deportação de escravos para o Brasil

A segunda variável trata do plano elaborado pelos Confederados, que consistiria na deportação de seus escravos para a região amazônica. Tal plano combinaria as pretensões norte-americanas de um domínio transcontinental sobre as Américas com a necessidade de achar um destino para o excesso de escravos. Suas influências sobre a região e suas relações com o Império brasileiro se dariam à custa das tensões deste com a Grã-Bretanha desde o início de sua campanha internacional antiescravista.

Para melhor compreender os interesses estadunidenses pela Amazônia, é preciso dar destaque ao grande arquiteto desse plano: Matthew Maury. Desde 1826, o cientista já havia solicitado a permissão do governo brasileiro para navegação no rio Amazonas, cuja resposta fora negativa. Em 1850, ele solicitou a autorização para uma expedição científica à região, que, mesmo tendo sido negada,

6. Como os EUA garantiam essa soberania, passou a ocorrer a falsificação de documentos das embarcações de outros países, que fingiam ser americanos. “A bandeira americana continuava a acobertar esse desgraçado tráfico, e o fazia de forma cada vez mais eficiente”, relatou Charles Wise, da Marinha Real Inglesa (WISE apud HORNE, 2007, p. 209).

não o impediu de organizar a viagem, que teve como resultado a publicação do relatório **Exploração do Vale do Amazonas**⁷ em 1853 (PALM, 2009). Maury era o líder de um grupo de conspiradores que queriam tomar a Amazônia do Brasil, provindos da parcela mais conservadora dos Confederados (HORNE, 2007).

Enquanto comandante da Marinha, Maury também publicou suas **Cartas de ventos e correntes oceânicas do Atlântico**,⁸ nas quais ele fundamentará sua ideia de que o Vale do rio Amazonas e o Vale do rio Mississipi seriam complementares não só na esfera comercial, mas também através das próprias correntes marítimas, que “converteriam a foz do Amazonas e a foz do Mississipi numa só” (HORNE, 2007, p. 179). Sua ideia influenciará fortemente a opinião pública norte-americana, assim como secretários de Estado e embaixadores, como William Seward e James Webb.

A Amazônia serviria, segundo seu plano, de válvula de escape para os estados sulistas. “Assim como o Vale do Mississipi foi a válvula de escape para os escravos do norte, agora livres, assim será a Amazônia para os do Mississipi” (HORNE, 2007, p. 174). Esse plano ultrassecreto consistiria na deportação de negros escravizados para a região amazônica a fim de explorar, colonizar e desenvolver a região. O plano convergia com o ímpeto expansionista dos Estados Unidos na época, contribuindo para suas ambições de domínio hemisférico e, também, com a demanda brasileira por escravos.

Conforme já visto, a Inglaterra passou a defender veementemente o final da escravidão após completar sua Revolução Industrial, o que lhe permitiu consolidar um modelo capitalista mais agressivo, cujos interesses já não mais convergiam com o sistema escravocrata. Segundo Cinque e Periotto, a Inglaterra “assumiu o debate sobre a extinção da escravidão num momento em que a riqueza somente seria produzida sob os auspícios [da substituição do trabalho escravo pelo livre]” (CINQUE; PERIOTTO, 2005, p. 43). Desse modo, as atenções do governo inglês teriam se voltado para a expansão de um mercado consumidor forte, criado a partir da exploração de trabalhadores assalariados. O Brasil, por outro lado, apresentava uma demanda crescente de mão de obra escrava, um dos pilares de seu sistema agroexportador.

Assim, a grande vantagem para o Brasil de entrar em um acordo com o plano de Maury seria de solucionar seus problemas de

7. No original: **Exploration of the Valley of the Amazon.**

8. No original: **Wind and current chart of the North Atlantic.**

escassez de mão de obra sem ter mais de recorrer ao comércio ilícito com a África. Essa escassez era especialmente sentida na região amazônica, prejudicando o avanço dos interesses comerciais e agrícolas naquela província. Segundo Horne (2007), o Brasil já havia tentado introduzir colonos portugueses na região, mas as tentativas foram mal sucedidas, uma vez que o trabalho duro e a exposição ao clima tornaram os colonos europeus suscetíveis a doenças etc. A mão de obra africana, por outro lado, seria a “chave do desenvolvimento da Amazônia” (HORNE, 2007, p. 178), nas palavras do antigo cônsul dos Estados Unidos em Buenos Aires, William H. Edwards, por ser considerada mais adequada para a natureza do trabalho exigido no território amazônico.

O sul dos Estados Unidos, por sua vez, se beneficiaria com a redução de escravos em seu território pela mesma lógica de transição de modo de produção já citada. Quanto mais próximo do final da Guerra de Secessão, mais o sul tentava articular maneiras de reduzir o número de escravos africanos em seus territórios. Após a guerra, com a disseminação da ideologia de branqueamento da população, foi-se criando “uma necessidade absoluta de que os negros libertos [fossem] transportados para fora da jurisdição dos Estados Unidos, onde jamais poderão desfrutar de igualdade política ou social” (WEBB *apud* HORNE, 2007, p. 254). Ademais, conforme exposto na seção anterior, o comércio ilícito de escravos era controlado pelo nordeste dos EUA, e o fim do tráfico traria um impacto de ordem negativa na economia dos inimigos da Confederação.

Por um momento, parecia que tanto o Brasil quanto a Inglaterra concordariam com os planos traçados por Maury. A Inglaterra inicialmente acreditava que poderia se beneficiar da cooperação Mississipi/Amazonas. Entretanto, à medida que sua campanha antiescravista ganhava mais força, acabou decidindo que seria melhor que os negros norte-americanos permanecessem onde estavam, para que o governo inglês não “tivesse em breve um constrangedor influxo de negros em suas mãos” (HORNE, 2007, p. 257).

O Brasil ponderou durante anos, seguindo com atenção as manobras norte-americanas sem sequer ser consultado, mas acabou vetando. Esse veto foi, provavelmente, o reflexo da pressão das elites brasileiras, que não eram exatamente a favor de uma imigração em massa de escravos dos Estados Unidos, principalmente após os resultados da guerra e a vitória do norte, ainda que a carência de mão de obra se tornasse um assunto cada vez mais preocupante. Mesmo

após a negativa brasileira, Webbs e o secretário de Estado do governo Lincoln, William Seward, insistiram em uma reformulação do plano, que passaria a levar os escravos para o Brasil em nova condição de empregado contratado, o que mostrava o quanto o tráfico de escravos havia caído em desgraça (HORNE, 2007).

O plano de transferência de escravos do sul dos EUA para a região amazônica pode não ter sido efetivamente consolidado, mas resultou na vinda de várias famílias sulistas após a Guerra de Secessão para regiões distintas do Brasil. O foco dos Estados Unidos na Amazônia se firmou na luta pela internacionalização das águas do rio Amazonas em prol do livre comércio.

Os ciclos econômicos brasileiros e a terceira transição hegemônica

Parte-se, agora, para a terceira variável desta análise, centrada nas relações econômicas do Brasil com Inglaterra e Estados Unidos. A partir de 1830 o café começa a se destacar na pauta das exportações brasileiras. A economia do ouro já estava decadente e o açúcar, algodão e cacau vinham enfrentando forte concorrência estrangeira. Logo, era preciso encontrar um novo produto para exportação. O café, apesar de ter sido introduzido no Brasil ainda no começo do século XVIII, e de ter sido cultivado em diversas áreas para fins de consumo local, assumirá importância comercial apenas no fim desse século, quando ocorre a alta de preços causada pela desorganização do grande produtor da época, a colônia francesa do Haiti (FURTADO, 2007, p. 167).

A partir desse período, o café assume importância na economia brasileira, contribuindo para a diminuição da dependência do país em relação aos ingleses, visto que havia outros mercados, principalmente os EUA, para esse produto. No primeiro decênio da independência, o café já contribuía com 18% do valor das exportações do Brasil, colocando-se em terceiro lugar na ordem de exportações. Nos dois decênios seguintes passa a ocupar o primeiro lugar, representando mais de 40% do valor das exportações (FURTADO, 2007, p. 168). A balança comercial do Brasil na época era deficitária, visto que o Brasil importava um valor superior ao que exportava. A produção do café, contudo, reverteu essa situação em 1860, quando o primeiro saldo positivo da balança comercial brasileira foi alcançado.

Nessa conjuntura, os Estados Unidos se tornam um grande parceiro econômico do Brasil, pois era o maior comprador de café brasileiro. Nesse período, os EUA já eram uma nação industrializada. Assim, o consumo de café era incentivado aos operários, para que aumentassem seu rendimento. Tal fator tornou o café uma bebida popular, o que favoreceu as exportações brasileiras e estreitou as relações econômicas entre os dois países.

Dessa maneira, pode-se observar o retrocesso da liderança comercial britânica devido à maior presença americana na balança comercial brasileira. Ainda que o Reino Unido liderasse o comércio exterior brasileiro nesse ano (com 33% das exportações e 55% das importações, contra 28% e 7% dos Estados Unidos), os Estados Unidos expandiam sua participação – em meio a uma guerra civil – com um desequilíbrio favorável ao Império, conseguindo absorver, já em 1870, 75% das exportações de café do Sudeste brasileiro (BANDEIRA, 1973, p. 116-120).

Observa-se, assim, uma tendência de cunho econômico, político e ideológico de afastamento em relação à Inglaterra e maior aproximação com os EUA. Nesse cenário, a monarquia brasileira sofreu um desgaste na sua legitimidade interna, devido ao fortalecimento político dos militares e dos cafeicultores. Além disso, a difusão das ideologias pan-americana, republicana, abolicionista e federalista contribuiu para a irreversibilidade de tal enfraquecimento. Por fim, deve-se destacar a modernização técnico-científica, “cujo caráter prático se chocava com a erudição livresca dos bacharéis ibero-americanos” (BORBA, 2011, p. 15).

O sentimento republicano e pan-americanista torna-se cada vez mais importante no Brasil, culminando com o Manifesto Republicano de Itu em 1870. Dissidentes do partido liberal se reúnem na cidade paulistana para elaborar uma convenção republicana, consequência do processo de mudança ideológica que ocorria na época. Logo, os Estados Unidos passaram a ser vistos como parceiros nessa transformação política do Brasil; a Inglaterra, em contrapartida, passou a representar a monarquia e o pensamento arcaico brasileiro.

Assim, a introdução de um novo produto nas exportações brasileiras foi ao encontro do reajuste de forças que ocorria no âmbito interno de cada país, culminando com maior aproximação comercial, política e ideológica do Brasil com os EUA. De acordo com Bandeira (1973), “quanto mais o Brasil passava a depender do café,

tanto mais os Estados Unidos influenciavam suas decisões” (BANDEIRA, 1973, p. 117). A transição hegemônica da Inglaterra para o Brasil, portanto, dependeu de variáveis internas dos três países – Brasil, Estados Unidos e Inglaterra – e resultou em grandes transformações estruturais em cada um.

Considerações finais

Cada uma das hipóteses apresentadas traz à tona certas perspectivas centrais no estudo do tema pesquisado. É possível afirmar que, ainda que o envolvimento brasileiro no tráfico ilegal de escravos fizesse com que as diferenças entre o norte e o sul dos EUA se potencializassem, a participação do Brasil não foi decisiva para o estopim na Guerra de Secessão norte-americana, pois o comércio ilegal se manteve nos dez anos anteriores a essa guerra sem a participação brasileira. Sobre o plano de deportação dos escravos sulistas para a Amazônia, ainda que ele tenha sido um fracasso, pode-se constatar sua importância na medida em que o foco dos Estados Unidos na região passou a levar em conta o potencial do rio Amazonas para o livre comércio, traduzido na luta dos EUA pela internacionalização das águas do rio. Enfim, no que tange à ascensão da indústria cafeeira, tem-se que a aproximação com os Estados Unidos se deu em um momento de convergência dessa ascensão com o reajuste de forças internas tanto norte-americanas, quanto brasileiras.

Assim, deve-se desconstruir a ideia maniqueísta que relaciona o norte dos EUA ao abolicionismo e o sul ao modelo escravocrata, uma vez que ambos davam suporte a esse modelo quando lhes convinha. A compreensão das doutrinas, em relação à escravidão, e suas consequências para a política externa brasileira, tanto quanto para os reflexos sistêmicos, exigem a análise de um conjunto de variáveis que vão desde o âmbito interno de cada país envolvido até os padrões de amizade e inimizade construídos ao longo do século XIX. Por fim, ponderam-se os questionamentos que relacionam o resultado da Guerra de Secessão à possibilidade de efetivação da transição hegemônica norte-americana e seus impactos na abolição da escravatura no Brasil, e, principalmente, até que ponto a América do Sul poderia ser compreendida como um “laboratório” para a consolidação da hegemonia estadunidense no século XX.

Referências

ARRIGHI, Giovanni. **O longo século XX: dinheiro, poder e as origens do nosso tempo**. Rio de Janeiro: Contraponto; São Paulo: Editora Unesp, 1996.

BANDEIRA, Luiz Alberto de Viana Moniz. **Presença dos Estados Unidos no Brasil** (dois séculos de história). Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1973.

BETHEL, Leslie. **The abolition of Brazilian slave trade, Britain, Brazil and the slave trade question 1807-1869**. Cambridge: Cambridge University Press, 1970.

BOERSNER, Demetrio. **Relaciones Internacionales de America Latina**. Caracas: Nueva Sociedad, 1987.

BORBA, Pedro dos Santos. O Brasil do império à república: economia e política externa na transição hegemônica mundial. **Cadernos de Relações Internacionais**, v. 4, n. 1, 2011.

CINQUE, Fernanda Regina; PERIOTTO, Marcília Rosa. Educar para a nação: escravidão e desenvolvimento do Brasil no pensamento de Hipólito José da Costa. **Revista HISTEDBR** on-line, n. 17, p. 43-57, 2005.

FURTADO, Celso. **Formação econômica do Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

GRADEN, Dale. O envolvimento dos Estados Unidos no comércio transatlântico de escravos para o Brasil, 1840-1858. **Afro-Ásia**, n. 35, p. 9-35, 2007.

HORNE, Gerald. **O sul mais distante: os Estados Unidos, o Brasil e o tráfico de escravos africanos**. Nova Iorque: New York University Press, 2007.

MARQUESE, Rafael. A internacional pró-escravista: a política da escravidão nos Estados Unidos, no Brasil e em Cuba, c.1820-1860. **Revista Topoi**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 23, p. 97-117, jul./dez., 2011.

MARQUES, João Pedro. Uma revisão crítica das teorias sobre a abolição do tráfico de escravos portugueses. **Penélope**, 14, 1994, p. 95-118.

PALM, Paulo Roberto. **A abertura do rio Amazonas à navegação internacional e o parlamento brasileiro**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2009.

WILLIAMS, Eric. **Capitalismo e escravidão**. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.



Política brasileira para refugiados: política de Estado ou política de governo?

*Brazilian refugee policy:
State policy or government policy?*

Carolina Sanches Lecornec Dias
Darli Magioni Junior
Fernanda Ferreira de Freitas
Leonardo Carvalho L. A. Bandarra
Patrícia Nabuco Martuscelli

Resumo


Este artigo estuda historicamente as ações do governo brasileiro frente ao grupo dos refugiados e solicitantes de asilo, como definidos pela Convenção de Genebra de 1951, com o intuito de classificar se houve uma política de Estado ou uma política de governo em relação a essa temática. A metodologia utilizada foi, assim, uma análise histórica das posições dos diferentes presidentes da República a respeito dessa população, focando-se a atuação governamental durante o regime militar, o período da redemocratização e os governos recentes. É possível concluir que houve mais continuidades do que grandes mudanças, o que pode ser explicado pelo papel do Ministério das Relações Exteriores e seu chamado “acervo diplomático”.

Palavras-chave: Refugiados; Política de Estado; Política de governo; Redemocratização no Brasil; Regime militar brasileiro.

Abstract

This paper studies the actions historically taken by the Brazilian Government considering the refugees and asylum seekers as defined by the Convention Relating to the Status of Refugees (1951) in order to classify if it has been undertaken as a State Policy or a Government Policy. The methodology used was thus an historical analysis from the position assumed by the different presidents regarding this population, focusing on the governmental performance during the military regime, the redemocratization period and the most recent administrations. It is possible to conclude that the continuities were more relevant than the changes. One explication for this phenomenon is the importance of the Exterior Relations Ministry and its “diplomatic memory”.

Key words: Refugees; State policy; Government policy; Redemocratization in Brazil; Brazilian military government.



O instituto do asilo diplomático, um conceito característico da América Latina, originou-se por causa da constante instabilidade política na região, a qual criou a necessidade de se conceder proteção aos chamados “criminosos políticos”. A concessão de asilo diplomático, todavia, não implicava a outorga de asilo territorial. Atualmente, o sistema de asilo encontra-se praticamente em desuso na América Latina, tendo-se consolidado o instituto do refúgio, o qual se estabeleceu de maneira preponderantemente independente, como medidas de proteção garantidas efetivamente somente no século XX, com o fim da Segunda Guerra Mundial. A despeito desse reconhecimento tardio, a questão dos refugiados consiste, até hoje, em um sério desafio à comunidade internacional, permanecendo um tema em crescente relevância para os países latino-americanos.

Segundo Verwey, Zerbini e Silva (2000), o Brasil não permaneceu indiferente diante das vítimas dos deslocamentos internacionais forçados e vem desenvolvendo uma política relevante acerca da matéria. É considerado, inclusive, um país que tem tradição na concessão de abrigo e proteção a pessoas perseguidas, sendo o instituto jurídico do refúgio no Brasil regulado pela Lei 9.474/1997, que define os mecanismos para implementação do Estatuto dos Refugiados no Brasil. Tal lei concede aos refugiados direitos e deveres particulares, diferentes dos atribuídos aos estrangeiros (SOARES, 2012).

Considerando tal cenário, é pertinente estudar de maneira aprofundada de que forma se dá o posicionamento brasileiro em relação ao tema, em especial no que concerne à formulação da referida política. Assim, trabalhar-se-á com a pergunta de pesquisa: consiste a política brasileira para os refugiados em uma política de Estado ou política de governo?

Para tal, é necessário elucidar os conceitos utilizados na presente análise, sendo eles: refugiados, política de Estado e política de governo. Acerca do termo “refugiados” será empregada como base a definição explicitada na Convenção das Nações Unidas sobre o estatuto de refugiados de 1951 e adotada pelo Brasil em 1960, a qual estabelece como refugiados indivíduos que, em consequência de acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 na Europa, e receando com razão serem perseguidos em virtude de sua raça, religião, nacionalidade, filiação a certo grupo social ou das suas opiniões políticas, se encontrem fora do país de que têm nacionalidade e não possam ou, em virtude daquele receio, não queiram

pedir a proteção daquele país; ou que, se não tiverem nacionalidade e estiverem fora do país no qual tinham a sua residência habitual após aqueles acontecimentos, não possam ou, em virtude do dito receio, a ele não queiram voltar.

As disposições da convenção não são aplicáveis às pessoas que cometeram crimes de guerra, contra a paz ou contra a humanidade, nem às que cometeram crimes de direito comum fora do país de asilo. Ademais, serão consideradas as ponderações apresentadas no Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados, de 1967, as quais sanaram a limitação temporal e geográfica da convenção, criada no contexto pós-Segunda Guerra. Assim, omite-se a parte do “como resultado de acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951”, tornando o conceito aplicável a casos futuros e ao próprio estudo a ser realizado.

Além do termo acima exposto, serão consideradas as ideias de política de Estado e política de governo. Políticas de Estado, primeiramente, são assumidas como políticas estáveis, apoiadas em uma noção de consenso, apresentando, assim, uma continuidade em sua orientação. Políticas de governo, por outro lado, referem-se a um produto do jogo político à época, variando ao longo de diferentes governos e, portanto, sujeitas a maiores alterações (LIMA, 2012).

Com base nos conceitos apresentados, procura-se confirmar ou refutar a hipótese construída sobre o problema de pesquisa escolhido, fundamentado na expectativa de que a política brasileira para os refugiados consista em uma política de Estado. Para isso, será realizada uma análise histórico-conceitual apoiada na bibliografia disponível acerca do tema abordado, em fontes primárias e nos textos adotados na disciplina.

Para melhor atender a tal intuito, o presente artigo se divide em quatro partes. As três primeiras visam a delinear o desenvolvimento da política brasileira para refugiados nos diferentes governos que se sucederam na Presidência da República. Nesse sentido, a primeira e a segunda partes analisarão, respectivamente, a política desenvolvida durante os governos militares e as primeiras administrações civis que a estes se sucederam, ambos tomados enquanto bloco. Já a terceira parte exporá os desenvolvimentos ocorridos no período recente, focando especificamente as políticas observadas durante os governos civis que se alternaram na Presidência, a saber: os governos Fernando Henrique Cardoso, Lula da Silva e Dilma Rousseff. A última parte consiste na conclusão.

Os governos militares

Tradicionalmente considerado um país receptivo à chegada de refugiados e imbuído da atmosfera internacional propícia à criação de regimes internacionais de proteção aos direitos humanos surgida após a Segunda Guerra Mundial (MOREIRA, 2010), o Brasil anterior à ascensão dos militares ao poder participou ativamente dos diversos mecanismos desenvolvidos para a proteção internacional do refugiado, tal como a Convenção sobre Refugiados de 1951, que ele foi o primeiro país do Cone Sul a ratificar, em 1960 (DOMINGUEZ; BEANINGER, 2007), e o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (Acnur), de cujo Comitê Consultivo – depois transformado em Comitê Executivo – o Brasil é membro originário (MOREIRA, 2007).

Em 1964, com a instauração do regime militar, contudo, a postura brasileira em face dos refugiados se vê modificada repentinamente, tornando-se “resistente e reativa” (TRINDADE *apud* MOREIRA, 2010). Antes um país receptor dessa categoria de imigrante, tendo recebido, por exemplo, 40 mil refugiados europeus apenas no ano de 1954, o Brasil passa a se tornar um país deles emissor (MOREIRA, 2008). Ademais, devido ao seu contexto político autoritário, deixa de receber imigrantes forçados a saírem de outros países latino-americanos, fugidos da perseguição que sofriam de regimes ditatoriais (MOREIRA, 2010), a maioria deles uruguaios, argentinos e chilenos. Uma situação ainda mais alarmante: segundo Jamil Chade (2012), dos 3,3 mil latino-americanos que chegaram ao Brasil entre 1977 e 1982 em busca de asilo político e fugindo da tortura, apenas 1380 receberam o *status* de refugiado. Ademais, continua a reportagem, durante o período de vigência do regime militar brasileiro, em apenas cinco anos mais de mil argentinos, uruguaios e chilenos foram expulsos do país, em uma operação que contava com o apoio da diplomacia. Internacionalmente, as delegações brasileiras assumiram uma postura bastante defensiva nos diversos fóruns internacionais sobre a temática, recebendo assim críticas diversas, “inclusive da Igreja Católica de Roma, da Corte Interamericana de Direitos Humanos da OEA, da Anistia Internacional e do governo dos EUA, sob a administração de James Carter, que elegera os direitos humanos como plataforma de política externa” (SILVA, 2011, p. 16-17).

Teria, contudo, o Brasil realmente modificado a sua postura política perante os refugiados? De fato, acredita-se que o Brasil,

mesmo durante a vigência de um regime autoritário militar, teria mantido uma linha política referente à defesa dos refugiados. Tal afirmação pode ser considerada verdadeira na medida em que tais imigrantes não eram passíveis de serem englobados pela política brasileira para refugiados, visto que, desde a ratificação da Convenção para Refugiados de 1951, o país adotara uma definição restrita do próprio conceito de “refugiado”, dada a vigência para o país da chamada cláusula de reserva geográfica. Tal mecanismo jurídico, utilizado, segundo Moreira (2010), para encobrir objetivos políticos (visto terem fugido os imigrantes latino-americanos de regimes totalitários análogos), preconizava que seriam reconhecidos como refugiados apenas aqueles imigrantes de origem europeia (MOREIRA, 2010; MORÊZ, 2009). Esse mecanismo, ademais, se insere no contexto histórico específico da convenção, quando se buscava proteger os imigrantes fugidos de seus países por conta de fatos relacionados à Segunda Guerra Mundial, e se completa com outro mecanismo igualmente restritivo, extinto pelo Protocolo de 1967 relativo ao Estatuto dos Refugiados (ao qual o Brasil aderiu ainda no ano de 1972), a saber: a reserva temporal, que, também prevista na convenção, restringia como refugiados aqueles fugidos dos “acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951” (MOREIRA, 2010, p. 112).

Entretanto, apesar da restrita definição de “refugiado” adotada pelo país, os imigrantes latino-americanos politicamente perseguidos em seus países de origem recebiam somente o visto de turista, válido por noventa dias e “fruto de um acordo feito entre o governo brasileiro e o Acnur, que iniciou sua missão no Brasil em 1977” (MOREIRA, 2007, p. 5), embora só tenha sido reconhecido oficialmente como órgão internacional pelo governo em 1982 (JUBILUT, 2012). Isso transformou o país não mais em um destino para os refugiados, como costumava ser previamente a 1964, mas em um país de trânsito, onde os refugiados permaneciam enquanto aguardavam serem reassentados em outros países (MOREIRA, 2007). Nesse sentido, durante o período militar, como destacam Liliana Jubilut e Silvia Apolinário (2008), cerca de 20 mil refugiados sul-americanos foram reassentados em países da Europa, da Oceania e no Canadá.

Contudo, concomitante a esse processo de afastamento das autoridades públicas de questões relativas à temática dos refugiados, observou-se maior proatividade nessas questões de certos

setores da sociedade civil, tal como aqueles ligados à Igreja Católica de Roma. Assim, vale destacar a atuação de entidades como a Cáritas Arquidiocesana de São Paulo (CASP) e a Cáritas Arquidiocesana do Rio de Janeiro (CARJ), entidades vinculadas à *Caritas Internationalis*, uma organização não-governamental ligada à Igreja Católica que “procura auxiliar as populações em suas maiores necessidades em mais de 200 Estados” (JUBILUT, 2012; JUBILUT; APOLINÁRIO, 2008). Ambas as entidades muito contribuíram para a proteção dos refugiados, mesmo que não reconhecidos como tal no Brasil, recebendo-os enquanto o Acnur buscava um país para o seu reassentamento (MOREIRA, 2007; JUBILUT, 2012).

Dessa forma, observou-se no período em evidência uma ampliação da atuação de segmentos da sociedade civil, bem como do Acnur, que passaram a exercer um papel basal na proteção ao refugiado – mesmo aquele que não possuía tal *status* segundo a definição aceita pelo país. Assim, mesmo em tal período considerado nebuloso na história da política brasileira de proteção aos refugiados manteve-se certa coerência, possibilitada a partir da restrição proporcionada pela conceituação utilizada, cuja modificação ocorrerá tão-somente após a redemocratização do país.

Os primeiros governos civis

O curto período que marca a transição política brasileira dos governos de presidentes militares para o novo período democrático é marcado por importantes progressos na política brasileira para os refugiados, em especial a Declaração de Cartagena sobre Refugiados, resultado do encontro de representantes e especialistas de dez países latino-americanos. Além de poder ser considerado o momento da “retomada do compromisso”, em contraste com a postura reativa dos anos 1970, o momento da redemocratização estabeleceu as bases para a consolidação de uma política brasileira que incorporaria o “espírito de Cartagena” ao ordenamento jurídico pátrio.

A Declaração de Cartagena de 1984 é importante, de acordo com o ex-ministro da Justiça Paulo Barreto e com Renato Zerbini Leão (2010, p. 1), pois “inclui elementos que ligam as três correntes de proteção internacional [da pessoa humana] – direitos humanos, direito humanitário e direito dos refugiados – na legislação e operação”. Disso se trata o “espírito de Cartagena”, que o Estado brasileiro buscou seguir, ainda que não tenha assinado o documento.

Essa declaração lançou os conceitos básicos da questão dos refugiados para a América Latina no campo dos direitos humanos. Um dos seus principais feitos foi a ampliação do conceito de refugiado para a região, que passa a incluir o termo “violação maciça de direitos humanos” aos elementos já expressos na Convenção de 1951 e no Protocolo de 1967. Essa ampliação se justificava pela necessidade de

encarar a extensão do conceito de refugiado tendo em conta, no que é pertinente, e de acordo com as características da situação existente na região, o previsto na Convenção da Organização da União Africana (OUA) (artigo I, parágrafo 2) e a doutrina utilizada nos relatórios da Comissão Interamericana dos Direitos Humanos.¹

A declaração começou a ser incorporada ao ordenamento jurídico brasileiro desde a Constituição Federal promulgada em 1988. É possível observar a influência dos princípios de Cartagena sobre os constituintes, por exemplo, no artigo I, §3, que diz respeito à “dignidade da pessoa humana”. Os artigos III e IV também fazem referência à prevalência dos direitos humanos. Mas com especial atenção, o artigo V, inciso 77, que afirma que “[o]s direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte”. Isso demonstra o respeito constitucional àquilo acordado na Declaração de Cartagena, eliminando os empecilhos para a incorporação dos princípios da declaração por meio da Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997 (BARRETO; LEÃO, 2010).

Outro avanço no período de redemocratização foi obtido em 1989, pelo decreto nº 98.602, com a retirada da reserva geográfica sobre a Convenção de 1951. Assim, o Brasil passou a acolher refugiados de qualquer origem, e não somente europeus, como outrora. Esse fato possibilitou a entrada de um grande fluxo de refugiados africanos a partir de 1992, formado principalmente por angolanos e librianos.

Por fim, o momento da redemocratização representou uma conjuntura favorável à retomada do engajamento do Brasil no tema dos refugiados, que se havia perdido durante os governos militares. A preocupação com os direitos humanos tanto dentro dos governos dessa nova fase, quanto por parte de atores não-estatais, contribuiu para os avanços a partir de 1984, que se traduziriam nas bases para uma nova política brasileira para refugiados.

1. Extraído da Declaração de Cartagena sobre Refugiados.

Período recente

Governo Fernando Henrique Cardoso

Dois são os principais marcos para o regime de proteção dos refugiados no Brasil durante o governo FHC: a Declaração de San José sobre refugiados e pessoas deslocadas (1994) e a promulgação da Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997.

A Declaração de San José foi adotada no âmbito do Colóquio Internacional em Comemoração do Décimo Aniversário da Declaração de Cartagena sobre Refugiados. Ela “atualiza, reitera e amplia o âmbito de aplicação da Declaração de Cartagena, ao enfatizar a importância dos direitos humanos dos refugiados e das pessoas deslocadas internamente na América Latina e no Caribe, incluindo os movimentos migratórios forçados” (Acnur, 1984). A Declaração de São José inova ainda ao ressaltar a importância do enfoque de gênero, dos direitos de populações indígenas, das crianças e das pessoas que emigram por motivos econômicos (conclusões 10 a 13 da Declaração), recordando-nos que elas são, em primeiro lugar, titulares de direitos humanos que devem ser respeitados em todo momento, circunstância e lugar (CUNHA, 2013).

O Brasil foi o primeiro Estado da região a formular uma legislação nacional para refugiados, a Lei Federal nº. 9.474 de 1997, considerada uma das mais avançadas do mundo. Ela foi promulgada no país após a rápida aprovação pelo Congresso Nacional do Projeto de Lei nº 1936/96, formulado com o auxílio técnico do Acnur. Isso se deu especialmente devido à forte pressão exercida pela sociedade civil organizada, particularmente a Igreja Católica, por meio das Cáritas Arquidiocesana do Rio de Janeiro e São Paulo, do Centro Scabrianiano de Estudos Migratórios e do Instituto Migrações e Direitos Humanos (IMDH) (MOREIRA, 2008, p. 8; LEÃO, 2004, p. 201).

A Lei 9.474 foi responsável por criar um órgão colegiado para analisar e julgar as solicitações de refúgio: o Comitê Nacional para Refugiados (Conare). Presidido pelo Ministério da Justiça e vice-presidido pelo Ministério das Relações Exteriores, ainda é formado por representantes de outros ministérios (Trabalho, Saúde, Esporte e Educação), da Polícia Federal e por um representante da sociedade civil (Cáritas Arquidiocesana de São Paulo e Cáritas Arquidiocesana do Rio de Janeiro, que se alternam no posto, e IMDH, que atua como suplente). O Acnur atua apenas como membro com direito de voz, sem direito a voto. Por isso, houve uma transforma-

ção no processo decisório do refúgio: o Acnur perdeu peso político, procurando incentivar a mobilização da sociedade civil e dando espaço para instituições domésticas, e o governo assumiu maior poder decisório. “Assim, o arranjo institucional do Conare consolida a estrutura tripartite que já estava sendo montada desde meados de 1970 no Brasil, reunindo os principais atores em relação aos refugiados: a sociedade civil organizada doméstica, o governo e o Acnur” (MOREIRA, 2008, p. 9). O Conare também é responsável pela promoção e coordenação de políticas e ações necessárias para a proteção e integração local dos refugiados.

A Lei 9.474 também cria as diretrizes para o Programa de Reassentamento Solidário do Brasil, acordado com o Acnur em 1999.

Governo Lula da Silva

Em reunião realizada na Cidade do México em 2004, elaborou-se o plano de ação do México para fortalecer a proteção internacional dos refugiados na América Latina. Foi criado, por iniciativa do representante brasileiro, o Programa Regional de Reassentamento Solidário, que “abre a possibilidade para que qualquer país da América Latina se associe no momento que considere oportuno, oferecendo-se para receber refugiados que se encontram em outros países da América Latina” (Acnur, 2004, item 3). “O programa de reassentamento regional se coadunava com o novo sentido dos fluxos de refugiados, bem como era compatível com as diretrizes de política externa, sobretudo a ênfase na cooperação regional” (MOREIRA, 2008, p. 10). Por meio desse plano, o Brasil passa a receber principalmente refugiados colombianos. Países como Argentina e Chile também aderem ao reassentamento solidário.

Em 2007, foi criado o Comitê Estadual para os Refugiados de São Paulo (CER), que visa a promover políticas de assistência, inclusão social e garantir direitos aos refugiados residentes no estado. A sua estrutura institucional se espelha na do Conare, mas confere maior representatividade à sociedade civil. Apesar disso, perpetuou a ausência de participação dos refugiados no processo decisório (MOREIRA, 2008, p. 11-12). Uma explicação para a pouca participação da população de refugiados e solicitantes de refúgio no Comitê é que esse grupo é uma minoria se comparado ao total da população brasileira. Esse modelo de CER é posteriormente replicado em outros estados brasileiros.

Nesse sentido, o Brasil vem se destacando pela sua atuação frente aos refugiados. O Acnur o considera um líder regional nessa matéria, com capacidade de ajudar a prevenir a intensificação de conflitos na região que possam resultar em novos fluxos. Também reconhece o seu comprometimento com a proteção dos refugiados e entende ser exemplar o tratamento que lhes é dado no país, tanto em termos de legislação quanto dos esforços empregados para a integração [...] a relação do Brasil com a organização internacional vem se estreitando. (MOREIRA, 2008, p. 11)

Governo Dilma Rousseff e desafios

Um dos principais desafios para o governo brasileiro é o número crescente de solicitantes de refúgio que chegam diariamente ao país, muitos deles oriundos de áreas dos grandes conflitos atuais como Mali e Síria. Outros, como grande parte dos haitianos, vêm por questões econômicas e não conseguem ser reconhecidos como refugiados. Além disso, em um contexto de crise econômica, o Acnur e os parceiros da sociedade civil têm que lidar com um maior número de pessoas contando com recursos escassos. Segundo dados do Conare, no final de 2011, havia no país cerca de 4500 refugiados de 77 nacionalidades diferentes.

A política do governo Dilma para refugiados segue a linha das desenvolvidas por seus antecessores. Atualmente, o acesso dos refugiados a políticas públicas permanece uma dificuldade, ainda que três famílias colombianas tenham tido acesso ao programa Minha Casa, Minha Vida. Como mostra Sampaio,

Atualmente, existem diversas políticas públicas que não beneficiam os refugiados porque seus mecanismos de acesso desconhecem esta condição jurídica. Questões como o acesso de refugiados à moradia popular, Benefício de Prestação Continuada, validação de diplomas e participação em concursos públicos, tropeçam em entraves burocráticos ou mesmo normativos, em sua maioria, pautados pelo desconhecimento e insipiência do ordenamento jurídico referente ao refúgio no Brasil. (SAMPAIO, 2010, p. 37)

Também se percebe uma tentativa de fortalecimento do Conare e dos comitês estaduais por parte dos governos federais e estaduais. Além disso, mostra-se a necessidade de criação de novos comitês nos Estados do Acre e do Amazonas. Quanto à questão do reassentamento, o governo brasileiro tem feito visitas no mesmo modelo tripartite para o Equador com o intuito de realizar entrevistas com os colombianos lá instalados para trazê-los para o Brasil como parte de seu programa de reassentamento solidário. O gover-

no deve realizar esses reassentamentos nos anos de 2013 e 2014, contudo não há previsão de reassentamentos extrarregionais.

Por fim, o Brasil busca ser um líder regional em matéria de refúgio. Dessa forma, o país deve ser a sede do encontro de Cartagena+30 em 2014. Essa reunião intergovernamental definirá as novas diretrizes do refúgio para a América Latina.

Conclusão

O Brasil é um país tradicionalmente receptor de imigrantes e defensor do conceito de asilo diplomático ou político. Em sua história, o país recebeu um grande número de japoneses, italianos, sírio-libaneses e africanos, dentre outros povos, que ajudaram a formar o país que hoje reivindica um lugar de liderança no cenário internacional.

O Brasil faz parte de tratados de Direito Internacional sobre asilo diplomático, conforme sua Lei 6.815, de 1980, que dispõe sobre a concessão de asilo político a estrangeiros. Essa disposição permitiu a entrada de “150 vietnamitas e dezenas de cubanos [que] foram assistidos pela Comissão de Justiça e Paz (CJP) e pela Cáritas Arquidiocesana de São Paulo (Casp)” (MOREIRA, 2008, p. 7). Além disso, mesmo durante a ditadura militar, entraram no país dezenas de pessoas do Leste Europeu, o que servia para deslegitimar o bloco soviético. Essas obtiveram seu *status* de refugiado reconhecido pelo Acnur. O país não precisou denunciar a Convenção de 1951 porque essa não determinava qualquer obrigação do governo brasileiro frente a pessoas que não estivessem saindo da Europa devido a eventos que aconteceram durante a Segunda Guerra Mundial. Dessa forma, mesmo durante o regime militar, o país não violou suas obrigações internacionais, visto que não considerava como refugiados pessoas de fora do continente europeu. Mesmo assim, apesar da entrada de refugiados no país durante o período militar, não se pode negar que essa época foi uma inflexão, em que a questão dos refugiados permaneceu num “perfil baixo” devido ao tratamento dado pelo governo a refugiados políticos da América Latina e à não-adesão do país ao Protocolo de 1967 nesse momento. Contudo, esse “perfil baixo” não apresenta uma mudança na política do Estado brasileiro para a questão dos refugiados, pelo contrário, durante o regime militar foram gestadas algumas estruturas que depois contribuiriam para que o Brasil se tornasse, no futuro, uma

liderança regional em matéria de refúgio e um dos Estados com legislação mais avançada sobre o tema.

Ainda que tenha expulsado milhares de latino-americanos que fugiam de seus próprios regimes militares, o governo brasileiro permitiu que esses indivíduos ficassem no país por um tempo determinado com visto de turista até que fossem reassentados pelo Acnur em outras localidades. Ao mesmo tempo, esse “afastamento momentâneo” do governo da temática do refúgio foi importante para o fortalecimento da sociedade civil, especialmente das Cáritas Arquidiocesana do Rio de Janeiro e de São Paulo, que protegeram refugiados latino-americanos que se encontravam no país. Essa atuação da sociedade civil no período foi essencial para o desenvolvimento de uma estrutura tripartite cristalizada na Lei nº 9474 de 1997 e na composição do Conare. O modelo tripartite, resultado de uma atuação conjunta do governo, sociedade civil e Acnur, é considerado exemplar na proteção e integração de refugiados e solicitantes de refúgio.

Assim, é possível considerar que, mesmo com 20 anos de ditadura militar, a política brasileira para refugiados foi desenvolvida no país como uma política de Estado, e não de governo, que foi se adaptando às demandas internacionais a partir de quadros conceituais tradicionais da política externa brasileira. A política brasileira para refugiados apresenta traços de continuidade que podem ser observados nos governos estudados. É possível analisar um comprometimento crescente do Brasil com a questão do refúgio, que começa com a adesão à Convenção de 1961. Durante a ditadura militar o afastamento do governo leva a um empoderamento de outros atores, que serão peças-chave para o desenvolvimento da Lei 9474. Mesmo assim o país aceita alguns não europeus. Em 1982, aceita a presença do Acnur em seu território. Em 1988, deixa claro em sua Constituição que suas relações internacionais serão pautadas nos direitos humanos e na concessão de asilo político. Em 1989, retira a cláusula geográfica. Em 1997, aprova a lei que cristaliza a estrutura tripartite na condução da política brasileira para refugiados e, em 2004, cria o Programa Regional de Reassentamento Solidário, firmando-se como liderança regional na questão do refúgio.

Por fim, é possível concluir que a política brasileira para refugiados sofreu uma mudança gradual, influenciada pelas demandas e ideias da comunidade internacional, pelo contexto político brasi-

leiro, pelos diferentes atores domésticos e pautada em concepções tradicionais de política externa. Assim, segue a concepção de Arbilla, pois

[...] a incontornável participação de determinados atores, assim como o peso do “acervo diplomático”, conduziram a uma mudança nos quadros conceituais que sublinhava e recuperava os elementos de continuidade, moderando o impacto do redirecionamento da política externa. (ARBILLA, 2000, p. 374)

Referências

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS. **Declaração de San José sobre refugiados e pessoas deslocadas**, San José de Costa Rica, 7 dez., 1994. Disponível em: <<http://www.adus.org.br/declaracao-de-s-jose-sobre-refugiados-e-pessoas-deslocadas/>>. Acesso em: 11 jul. 2012.

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS. **Declaração e Plano de Ação do México para Fortalecer a Proteção Internacional dos Refugiados na América Latina**, Cidade do México, 16 de novembro de 2004.

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS. **Declaração de Cartagena**, Cartagena de Índias, 22 de novembro de 1984.

ARBILLA, José Maria. Arranjos institucionais e mudança conceitual nas políticas externas argentina e brasileira (1989-1994). **Contexto Internacional**, v. 22, n. 2, p. 337-385, jul./dez. 2000.

BARRETO, Luiz Paulo T.; LEÃO, Renato Zerbini Ribeiro. O Brasil e o espírito da Declaração de Cartagena. **Revista Forced Migration**, 35. ed., jul. 2010.

BRASIL. Lei nº 9.474, de 22 de 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. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9474.htm>. Acesso em: 14 jun. 2012.

CHADE, Jamil. Brasil expulsou mais de mil refugiados no auge da ditadura no Cone Sul. **O Estado de S. Paulo**, 3 nov., 2012. Disponível em: <<http://www.estado.com.br/noticias/nacional,brasil-expulsou-mais-de-mil-refugiados-no-auge-da-ditadura-no-cone-sul,955140,0.htm>>. Acesso em: 2 mar. 2013.

CUNHA, Guilherme da. **Migrantes e refugiados: marco jurídico e estratégia no limiar do século XXI**. [S.L.] Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/direitos/sos/migrantes/artigo20.htm#_ftn1>. Acesso em: 23 fev. 2013.

DOMINGUEZ, Juliana Arantes; BAENINGER, Rosana. Programa de reassentamento de refugiados no Brasil. **Instituto de Migrações e Direitos Humanos**, out./2007. Disponível em: <<http://www.migrante.org.br/textoseartigos.htm>>. Acesso em: 3 mar. 2013.

HAYDU, Marcelo. O envolvimento do Brasil com a problemática dos refugiados: um breve histórico. **Ponto-e-vírgula**, v. 6, p. 183-200, 2º semestre, 2009.

JUBILUT, Liliana L. A acolhida da população refugiada em São Paulo: a sociedade civil e a proteção aos refugiados. In: SIVAL, César A. S. (Org.). **Direitos humanos e refugiados**. Dourados: Universidade Federal de Grande Dourados, 2012.

JUBILUT, Liliana L.; APOLINÁRIO Silvia M. A população refugiada no Brasil: em busca da proteção integral. **Universitas Relações Internacionais**, v. 6, n. 2, p. 9-38, segundo semestre, 2008.

LEÃO, Renato Zerbini Ribeiro. O instituto do refúgio no Brasil após a criação do Comitê Nacional para os Refugiados – Conare. **Revista do Instituto Brasileiro de Direitos Humanos**, Fortaleza, Ano 5, v. 5, n. 5, p. 1-19, segundo trimestre, 2004.

LIMA, Maria Regina Soares de. Prefácio. In: AMORIM NETO, Octávio. **De Dutra a Lula: a condução da política externa brasileira**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

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

MOREIRA, Julia Bertino. O acolhimento dos refugiados no Brasil: políticas, frentes de atuação e atores envolvidos. In: ENCONTRO NACIONAL SOBRE MIGRAÇÕES, 5, 2007, Campinas. **Anais...** Campinas: [s. ed.] 2007.

MOREIRA, Julia Bertino. **Políticas para refugiados nos contextos internacional e brasileiro do pós-guerra aos dias atuais**. Trabalho apresentado no XVI Encontro Nacional de Estudos Populacionais, Caxambu, 29 set./3 out. 2008.

MORÊZ, Francieli. Os reflexos do direito internacional dos refugiados no ordenamento jurídico brasileiro: breve análise. **Revista Eletrônica da Ordem dos Advogados do Brasil**, Paraná, n. 3, p. 37-52, jan./jul. 2009.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Convenção de 1951 relativa ao Estatuto dos Refugiados**. Adotada em 28 de julho de 1951 pela Conferência das Nações Unidas de Plenipotenciários sobre o Estatuto dos Refugiados e Apátridas. Entrou em vigor em 22 de abril de 1954, de acordo com o artigo 43. Série Tratados da ONU, nº 2545, v. 189.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Protocolo de 1967 relativo ao Estatuto dos Refugiados**. Nações Unidas. Coletânea de Tratados, v. 606. Disponível em: <<http://www.adus.org.br/protocolo-de-1967-relativo-ao-estatuto-dos-refugiados/>>. Acesso em: 10 jul. 2012.

SAMPAIO, Programa brasileiro de reassentamento solidário: evolução e reflexões para seu fortalecimento. **Cadernos de Debates Refúgio, Migrações e Cidadania**, v. 5, n. 5, 2010. Brasília: Instituto Migrações e Direitos Humanos, p. 19-39. Disponível em: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/Publicacoes/2011/Caderno_de_Debates_5.pdf?view=1>. Acesso em: 4 mar. 2013.

SILVA, César A. S. **Os regimes internacionais para refugiados e a situação brasileira**. Centro de Investigação e Análise em Relações Internacionais (Ciari), São Francisco da Serra, 2011.

SOARES, Carina. **O direito internacional dos refugiados e o ordenamento jurídico brasileiro**: análise da efetividade da proteção nacional. Dissertação de Mestrado, Universidade Federal de Alagoas, Maceió, 2012.

VERWEY, Anton; ZERBINI, Renato; SILVA, Ariel. A percepção brasileira dos refugiados. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 43, n. 1, p. 183-185 jun. 2000.



A política externa brasileira durante os governos Lula (2003-2010) e a cooperação para o desenvolvimento: o caso do Fome Zero e a sua instrumentalização

Brazilian foreign policy during President Lula (2003-2010) and cooperation for development: the Fome Zero case

Felipe Bortoncello Zorzi
Marina de Oliveira Finger

Resumo

O presente artigo tem por objetivo analisar a instrumentalização da cooperação para o desenvolvimento na política externa brasileira durante os governos Lula (2003-2010). No período há uma retomada da relação entre política externa e desenvolvimento, que se reflete não só nos discursos, mas também nas ações externas do governo. Por meio da análise de ações da política externa brasileira e da repercussão destas no âmbito internacional, pretende-se identificar o papel dos projetos de cooperação para o desenvolvimento na inserção internacional brasileira. As principais conclusões são de que tais projetos se relacionam com a defesa da cooperação Sul-Sul, dentro da busca do governo pela diversificação de parceiros e pelo embasamento de sua posição internacional.

Palavras-chave: Cooperação; Desenvolvimento; Política externa brasileira; Cooperação Sul-Sul.

Abstract

This article's objective is to analyze the use of development cooperation in Brazil's foreign policy during Lula's mandates (2003-2010). During this period there has been a rebirth of development-foreign policy relations, reflected not only in Brazilian foreign policy speeches, but also in its actions. Through the analysis of Brazilian foreign policies and its repercussion, we intend to identify the role development cooperation projects played in Brazil's external insertion. Our main conclusions are that such projects are related to the South-South Cooperation defense, which is related to the government search for the diversification of its external partners and foundation for its international position.

Key words: Cooperation; Development; Brazil foreign policy; South-South cooperation.

No fim do governo Fernando Henrique Cardoso observou-se uma crise do modelo neoliberal de inserção internacional adotado ao longo dos anos 1990. O governo Lula acabou por determinar o fim da influência neoliberal na política interna e externa brasileira. O foco no desenvolvimento e na justiça social de seu governo se mostrou tanto interna quanto externamente, e se refletiu na maior ênfase dada a programas sociais e ao uso da política externa como meio de promover o desenvolvimento. Na ação internacional do governo, esse novo foco se mostrou também pelo aumento da cooperação para o desenvolvimento bilateral e multilateral, em diversos setores e especialmente no âmbito da cooperação Sul-Sul.

O objetivo do presente artigo, então, é realizar um levantamento dos projetos de “cooperação técnica para o desenvolvimento”, analisar sua importância, em especial a exportação do programa Fome Zero e sua repercussão para a política externa brasileira, executados ao longo dos dois mandatos de Lula, entre 2003 e 2010, buscando enquadrá-los no modelo de inserção internacional adotado pelo país. O sistema internacional tem visto uma crescente demanda por maior participação de atores anteriormente relegados a segundo plano, e o Brasil se enquadra nesses países emergentes. A cooperação Sul-Sul é um importante espaço para o crescimento e fortalecimento desses novos atores. Neste artigo pretende-se entender como o país vem instrumentalizando, desde o governo Lula, a cooperação para o desenvolvimento para o alcance de seus interesses nacionais.

A política externa brasileira e a cooperação para o desenvolvimento no período Lula (2003-2010)

O ex-presidente Lula assumiu o governo em um momento de crise da política externa brasileira. O modelo neoliberal adotado ao longo da década de 1990 encontrava-se desgastado e era criticado mesmo por membros do Itamaraty (SILVA, 2009). Seus efeitos controversos já se faziam sentir no país, e muitos acreditavam ser a hora de uma mudança de foco na ação internacional, abandonando-se os princípios do Consenso de Washington e adotando-se uma postura mais ofensiva com relação aos interesses nacionais. Ao mesmo tempo, o sistema internacional também se

encontrava diferente daquele da década anterior, havendo agora novos atores almejando maior participação e poder dentro dele. O multilateralismo e o crescimento dos países emergentes resultavam em demandas por maior democratização do espaço internacional, abrindo espaço para que não só os países desenvolvidos pudessem influenciá-lo (CERVO; BUENO, 2011).

Lula, então, manteve alguns princípios da política externa anterior – solução pacífica de controvérsias, autodeterminação, não-intervenção, primado do direito internacional, igualdade entre os Estados e busca pelo interesse nacional – mas adotou novos posicionamentos com relação a alguns dos pilares da ação internacional no período prévio. Justiça social passou a ser um tema guiador das políticas adotadas tanto interna quanto externamente. A defesa do neoliberalismo foi suprimida da atuação brasileira, e o ideal de “autonomia pela integração” foi substituído pela “presença soberana”. Segundo Puente (2010), esse novo modelo de inserção internacional englobaria quatro elementos: perspectiva humanista da ação externa, afirmação nacional, reconstrução da autoestima do povo e recuperação da função do Estado como indutor de desenvolvimento.

A política externa brasileira passou a dar mais atenção aos países em desenvolvimento, focando na cooperação Sul-Sul. Essa é uma perspectiva que se buscou concretizar ao longo dos dois mandatos do ex-presidente, e que acabou por dar à “cooperação para o desenvolvimento” mais relevância dentre os instrumentos de ação externa do governo. O fortalecimento da posição internacional do país passou pela tentativa de aumentar a sua participação no sistema internacional, inclusive por meio do auxílio em áreas como a social. Não é à toa que as regiões prioritárias para o Brasil em termos de cooperação para o desenvolvimento foram estratégicas para o modelo de inserção escolhido: América do Sul, Caribe e África (PUENTE, 2010). O aprofundamento da integração da América do Sul foi um dos objetivos centrais da política externa de Lula e da estratégia de ganho de poder brasileira. No Caribe, o Haiti cumpriu um papel fundamental na agenda internacional do Brasil, devido à sua liderança na missão de paz que se instalou no país em 2004. O continente africano ressurgiu no século XXI como uma região estratégica para muitos países do mundo, e os laços históricos e culturais que o Brasil

compartilha com alguns países africanos foram utilizados como um facilitador no seu esforço de aproximação.¹

A ideia de “desenvolvimento” voltou a aparecer como um dos temas principais dos discursos do presidente, que já na sua posse em 2003 afirmou: “Apoiaremos os esforços para tornar a ONU e suas agências instrumentos ágeis e eficazes da promoção do desenvolvimento social e econômico” (LULA *apud* BRASIL, 2003b, p. 11). Celso Amorim foi ainda mais direto em seu discurso de posse como ministro das Relações Exteriores em 2003, quando disse que um dos objetivos do governo era viabilizar o desenvolvimento sustentável e eliminar a pobreza do mundo (AMORIM *apud* BRASIL, 2011a). Amorim foi além, e afirmou a instrumentalização do apoio ao desenvolvimento na política externa brasileira: “As políticas cultural, de cooperação técnica, científica e tecnológica serão elementos essenciais da política externa do governo Lula” (AMORIM *apud* BRASIL, 2011a, p. 16).

Não só o desenvolvimento, mas também a ideia de “justiça social” frequentemente estavam presentes nos discursos do ex-presidente e do ex-chanceler. Lula afirmava que o desenvolvimento econômico precisa ser acompanhado de redistribuição de renda. Em discurso no III Fórum Social Mundial em janeiro de 2003, Lula falou sobre o convite para o liberal Fórum Econômico Mundial de Davos na Suíça:

Faço questão de ir a Davos para dizer [...] que não é possível continuar uma ordem econômica na qual poucos podem comer cinco vezes ao dia e muitos passam cinco dias sem comer no planeta Terra. Dizer a eles que é preciso uma nova ordem econômica mundial, em que o resultado da riqueza seja distribuído de forma mais justa, para que os países pobres tenham a oportunidade de ser menos pobres. (LULA *apud* BRASIL, 2003b, p. 38)

Puente (2010) identifica, a partir da análise dos discursos de Lula e de Amorim, cinco fatores ligados à cooperação para o desenvolvimento proposta por ambos: o reforço da cooperação Sul-Sul, o combate à fome e à pobreza, o combate ao HIV/Aids, o foco na África e, desde 2004, a ajuda ao Haiti.

1. Alguns especialistas são céticos quanto ao papel da política externa brasileira para essas regiões. Lê-se com certa frequência termos como “imperialismo brasileiro”, “subimperialismo”, “hegemonia regional brasileira”, “disputa de influência entre países emergentes”. A ideia de que o Brasil estaria buscando criar uma área de influência através do auxílio, favorecer suas empresas nacionais, garantindo a ampliação de seus interesses nessas regiões é bastante comum até mesmo nos países receptores de cooperação para o desenvolvimento.

O princípio da “não-indiferença” e da “diplomacia solidária”, então, foram duas das maiores bandeiras da diplomacia do governo Lula. De acordo com o próprio Celso Amorim, ministro das Relações Exteriores do governo Lula, “o governo brasileiro não estava indiferente às necessidades dos países atingidos pela pobreza, conflitos armados e desastres naturais”, e “a atitude de não-indiferença não é contraditória com a defesa dos próprios interesses (nacionais)” (AMORIM, 2010, p. 225). Para o ministro, não havia dúvida de que uma política externa baseada na solidariedade, num senso de humanidade, que beneficiasse o desenvolvimento dos mais pobres e mais vulneráveis não somente contribuiria para a paz e a prosperidade do mundo, mas também traria benesses políticas e econômicas para o Brasil (AMORIM, 2010).

A cooperação para o desenvolvimento de fato saiu do discurso e se concretizou em algumas ações do governo Lula. O Brasil passou a adotar uma posição de liderança cada vez maior em discussões relacionadas ao desenvolvimento. O Fórum de diálogo Índia/Brasil/África do Sul (Ibas), criado em 2003, se propunha a exatamente discutir os projetos de desenvolvimento social e econômico dos países em desenvolvimento. Uma das bandeiras do grupo era a associação entre inclusão social e desenvolvimento, o que resultou no estabelecimento de um fundo no âmbito do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento para o alívio da pobreza e da fome, que financia projetos sociais em diversos países. No G-20 comercial o país buscou exercer um papel de líder da defesa do fim dos entraves ao comércio agrícola internacional, que acaba por prejudicar inúmeros países em desenvolvimento que exportam bens agrícolas. Além disso, em 2006 entrou em funcionamento o Fundo de Financiamento do Mercosul (Focem), cujo objetivo é reduzir as assimetrias entre os países integrantes do bloco, inclusive as sociais.

As ações do governo não se restringiram ao âmbito multilateral. Segundo o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), em 2009, 97% dos recursos destinados à assistência humanitária foram canalizados bilateralmente, o que se contrapunha dramaticamente aos dados de 2005: nesse ano, 58% do valor foi enviado a organizações internacionais. Tais informações parecem significativas se considerarmos também o aumento do valor destinado à assistência humanitária, pois se em 2005 esse valor era de R\$ 1,19 milhão, em 2009 alcançou a marca de R\$ 87,04 milhões. No mesmo período, houve também um aumento significativo dos recursos

destinados à cooperação técnica, científica e tecnológica. Ainda de acordo com o relatório do Ipea, em 2009 o governo aplicou cerca de R\$ 97,7 milhões em projetos de cooperação, tanto de forma bilateral, quanto triangulares – em que há participação também de algum outro país ou organismo internacional. Novamente, porém, as relações bilaterais são privilegiadas, e correspondem a 92% do total dos recursos. Nos dois casos aqui levantados, a cooperação Sul-Sul foi o princípio guiador dos projetos (Ipea, 2010).

Cooperação técnica internacional para o desenvolvimento

O fato de o Brasil ter acumulado ao longo do governo Lula bons resultados na implementação de políticas públicas de caráter social, que continuavam a se expandir e se consolidar internamente, levou outros países a demandarem o compartilhamento dessas boas experiências. Somando-se o fortalecimento dos movimentos sociais, a consolidação da democracia e a maior estabilidade econômica e financeira, a cooperação brasileira ganhou crescente consistência e visibilidade. E essa repercussão positiva levou o Brasil a receber um progressivo reconhecimento internacional (Ipea, 2010).

Baseando-se nos conceitos de “diplomacia solidária” e “não-indiferença”, o campo da Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento (CTPD), ou Cooperação Técnica Horizontal, tornou-se um elemento muito importante da política externa brasileira. Ilustrativo disso é o fato de que a Agência Brasileira de Cooperação (ABC), parte integrante da estrutura do Ministério das Relações Exteriores e responsável por negociar, coordenar e implementar a cooperação técnica internacional, ainda no primeiro mandato de Lula, recebeu um aumento de investimento do governo de 4,5 milhões de reais em 2003 para quase 28 milhões de reais em 2005. Esses valores representam um aumento de 0,43% para 2,5% do orçamento total do Ministério das Relações Exteriores (MRE) (PUENTE, 2010). A amplitude da capacidade técnica, tecnológica e material do setor público e da sociedade civil do país permitiu que se desenvolvessem iniciativas de intercâmbio em diversas modalidades, especialmente na cooperação nos campos científico-tecnológico, técnico, educacional e econômico, e de assistência humanitária (Ipea, 2010). Dessa maneira, a missão da Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento parecia fundamentalmente contribuir para o aumento das relações do Brasil com países em

desenvolvimento, ao mesmo tempo em que promove o progresso econômico e social de outros povos através do compartilhamento de políticas públicas bem-sucedidas.

A cooperação brasileira, de 2003 a 2010, focou-se em algumas áreas principais: desenvolvimento de recursos humanos (parceria com o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial – Senai), educação (reprodução de programas como bolsa escola, alfabetização solidária), saúde pública (parceria com a Fundação Osvaldo Cruz – Fiocruz), agricultura (parceria com a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária – Embrapa, com foco em biocombustíveis e agricultura tropical) e desenvolvimento social (apoiando o papel dos estados na promoção do desenvolvimento, através da exportação de programas como o Bolsa Família e o Fome Zero) (ALVES, 2013).

No campo da cooperação internacional em educação, instituições como o Ministério da Educação, a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) e o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), universidades, além da sociedade civil e organizações não-governamentais, como a Alfabetização solidária, receberam alguns incentivos para desenvolver políticas de ensino público, estruturação de instituições de ensino, programas de merenda escolar, de ensino de adultos e ensino a distância. Na área do meio ambiente, o Ministério do Meio Ambiente, o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) e outras instituições realizaram alguns projetos de gestão e recuperação ambiental, gestão de recursos naturais (hídricos e florestais), monitoramento de incêndios florestais, dentre outros (PUENTE, 2010).

No entanto, sua maior ênfase foi na cooperação internacional em tecnologia agrícola, em saúde e em desenvolvimento social. As políticas públicas desenvolvidas ao longo do governo Lula tiveram um forte viés social e muitos foram os programas sociais realizados durante seu governo, como Fome Zero, Bolsa Família, Programa de Erradicação do Trabalho Infantil, Luz para todos, Programa Universidade para Todos (ProUni) e Brasil Alfabetizado. Alguns desses programas tiveram resultados reconhecidos internacionalmente, e o prestígio e a política externa ativa de Lula permitiram que se exportasse o conhecimento técnico dessas políticas públicas brasileiras e mesmo de algumas das políticas sociais bem-sucedidas de seu governo, principalmente para países da América Latina, do Caribe e da África.

No campo da cooperação em desenvolvimento social, tiveram grande importância os Ministérios do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, dos Esportes, entidades da sociedade civil e ONGs, como a Pastoral da Criança e Missão Criança. Esse setor trabalha pela redução da pobreza, inclusão social, direitos humanos, política de proteção a minorias, redução da mortalidade infantil, erradicação do trabalho infantil, políticas de gênero, programas de geração de emprego e renda, inserção pela prática esportiva e outros (PUENTE, 2010). Contudo, os projetos de cooperação mais importantes foram em relação a programas como Bolsa Família e Fome Zero.

Diversos programas de tecnologia agrícola foram realizados com países da África e da América Central. A própria Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) abriu um escritório em Accra, Gana em 2006, onde desde então vem auxiliando no desenvolvimento de pequenas propriedades de agricultura familiar e no crescimento da agricultura de exportação. Ela possui quatro grandes projetos em Moçambique, Senegal, Mali e Gana, onde desenvolve uma agenda definida pelo governo através da ABC, com o objetivo declarado de promover desenvolvimento social e crescimento econômico (EMPRESA BRASILEIRA DE PESQUISA AGROPECUÁRIA, 2013). A Embrapa já possuía outros dois escritórios no Panamá e na Venezuela, onde desenvolvia projetos na mesma direção.

O Brasil tem grande experiência em pesquisas agrícolas, assistência técnica, extensão rural e ensino profissionalizante. Internamente, essas políticas buscam atender a demandas de produtores rurais, agricultura familiar, assentamentos de reforma agrária, extrativistas, indígenas, ribeirinhos e entidades de classe, como sindicatos e colônias de pescadores. Por meio dessas experiências, o governo Lula buscou realizar diversos programas de cooperação internacional. Buscando o desenvolvimento regional, os projetos visavam a alcançar o maior número possível de agricultores familiares, com serviços de educação e pesquisa voltados às produções de cacau, palmáceas, seringueira, pastagens, fruteiras etc., assim como conservação e fertilidade do solo, fisiologia da produção, pré e pós-colheita, melhoramento genético e ações socioeconômicas. Outro projeto de grande repercussão foi a Cooperação Internacional para a Difusão da Agroenergia, que buscou implantar ações de fomento à produção e ao uso de biocombustíveis em países terceiros como meio de desenvolvimento econômico e social. Técnicos brasileiros foram enviados principalmente para países na África,

Ásia e Caribe, onde há potencial para a produção de cana-de-açúcar, buscando mostrar como pode ser possível conciliar a produção de biocombustíveis com a produção de alimentos (Ipea, 2010).

Em relação à saúde, um dos principais programas de cooperação foi o relativo à área de DST/HIV/Aids, na qual o Brasil havia chegado a níveis reconhecidos de excelência internacional (PUENTE, 2010). O Ministério da Saúde atuou no desenvolvimento da cooperação nesse campo em relação aos recursos utilizados, aos critérios técnicos e, de certa forma, na escolha dos países que receberiam auxílio. Outros problemas, como imunização, combate a doenças tropicais e epidemias, envolvem instituições como a Fiocruz, Farmanguinhos, universidades e centros de pesquisa médica. Ademais, iniciativas foram incentivadas pelo governo fora do país, como a atenção à saúde materno-infantil, a capacitação para a produção de vacinas contra a febre amarela, o combate à malária e à doença de chagas, e a formação de recursos humanos para hospitais e laboratórios (Ipea, 2010).

O projeto Fome Zero

O projeto Fome Zero surgiu como uma discussão do Instituto de Cidadania de São Paulo em 2001. Durante a campanha eleitoral de 2002, Lula adotou o projeto elaborado no âmbito do Instituto no seu programa de governo. Uma vez eleito, o Fome Zero tornou-se uma das prioridades do presidente.² O núcleo do plano era abordar a questão da insegurança alimentar e nutricional paralelamente à da pobreza, tendo como princípio norteador o direito à alimentação (BELIK; DEL GROSSI, 2003). O programa atuava sobre quatro eixos: acesso aos alimentos, fortalecimento da agricultura familiar, geração de renda e articulação, mobilização e controle social. Diversas ações de naturezas distintas foram criadas, direcionadas para cada um dos eixos, incluindo desde programas de transferência de renda até incentivos fiscais ou redução de tributos. Da mesma forma, vários foram os órgãos e as instâncias do governo envolvidos na estruturação e na implementação do programa. Essa multiplicidade de programas e de atores pode ser explicada pela visão multidimensional e intersetorial que os autores do projeto possuíam sobre a questão da segurança alimentar (INSTITUTO CIDADANIA, 2001). Segundo o projeto do Fome Zero:

2. Em seu discurso de posse, em 2003: “[...] defini entre as prioridades do meu governo um programa de segurança alimentar que leva o nome de Fome Zero” (BRASIL, 2003a).

A questão alimentar tem que começar a ser equacionada simultaneamente por três grandes eixos de políticas: ampliação da demanda efetiva de alimentos, barateamento dos preços dos alimentos e programas emergenciais para atender aquela parcela da população excluída do mercado. (INSTITUTO CIDADANIA, 2001, p. 81)

As suas políticas foram divididas em estruturais, específicas e locais. Essas últimas, por sua vez, foram subdivididas em políticas voltadas às áreas rurais, às pequenas e médias cidades e às metrópoles. Pode-se, então, definir o Programa Fome Zero como um conjunto de programas complementares (FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS, 2006). A implementação do programa se deu heterogeneamente, tendo sido as primeiras ações voltadas à população nordestina devido ao seu estado de maior vulnerabilidade.

O projeto buscou envolver a sociedade na sua implementação, e para isso recriou o Conselho Nacional de Segurança Alimentar, que havia sido institucionalizado em 1993, durante o governo Itamar Franco, mas teve seu funcionamento interrompido em 1995. O Consea é diretamente ligado à Presidência da República, mas não possui capacidade deliberativa. Ele reúne representantes de todos os ministérios envolvidos no projeto e da sociedade civil, e seu poder de influência consiste no respaldo que lhe é dado por essa última, o que o levou a obter diversos êxitos, como ter sido o espaço de construção do Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar ou ter elaborado a proposta de lei sobre segurança alimentar e nutricional. O Conselho, então, se apresenta como um espaço de diálogo entre a sociedade e o Estado (BRASIL, 2009). Além do órgão em nível nacional, o Consea possui representações também nos níveis estaduais e municipais. Além do Consea, o governo também implementou o Mutirão contra a Fome, que consistia em campanhas de doações de alimentos, de doações em dinheiro e de organização de voluntários para o fortalecimento do programa.

Outro aspecto importante, reconhecido desde o princípio do projeto, foi a necessidade de integração horizontal dentro do governo. Já no projeto do programa em 2001, foi destacada a importância da atuação do governo por meio de todos os seus campos de intervenção (INSTITUTO CIDADANIA, 2001). Os formuladores da política encontraram três dimensões causadoras da fome e que exigiam ações multisetoriais: a demanda insuficiente, a incompatibilidade entre os preços dos alimentos e o baixo poder de com-

pra da população e a exclusão dos mais pobres do mercado (FOME ZERO, 2001). O Fome Zero, então, seria o responsável por inserir no mercado todos esses excluídos, e por isso as exigências de políticas eram variadas.

A exportação da experiência brasileira

O programa Fome Zero teve um impacto no Brasil, mas esse impacto não se limitou ao país. Ele se estendeu a outros países e não somente na América Latina, mas também na África e na Ásia. O modelo brasileiro liderado pelo governo Lula inspirou outros países a seguirem um exemplo semelhante na definição, financiamento e implementação de programas nacionais de segurança alimentar (FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS, 2006). A articulação de temas relacionados com segurança alimentar, que abrangem desde direitos humanos à alimentação adequada, até reforma agrária, recebeu crescente atenção do governo brasileiro nos fóruns internacionais (FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS, 2006). O apoio a programas relacionados à segurança alimentar, desde então, tornou-se central nas políticas de cooperação técnica bilateral do Brasil com alguns países, destacando-se os países da América Latina e África.

Em 2006, foi realizada em Caracas uma conferência regional da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura – FAO, na qual diversos países endossaram a Iniciativa para a América Latina e o Caribe sem Fome 2025 (FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS, 2006). Esses países apresentavam um claro interesse em adaptar o modelo para suas respectivas populações e, para isso, a cooperação técnica com o governo brasileiro poderia oferecer uma boa ferramenta. Desde 2006 realizaram-se seis reuniões do Grupo de Trabalho 2025 na Guatemala (2006), Colômbia (2007), Argentina (2008), Equador (2010), Peru (2011) e Guiana (2012), as quais buscaram dar seguimento regular ao programa, intercambiando informações e abordando temas relevantes relativos à segurança alimentar e nutricional. Em 2009, a iniciativa foi oficialmente estabelecida e hoje é coordenada pela FAO, juntamente com o apoio da parceria FAO/Espanha para a América Latina e Caribe e do Programa de Parceria Internacional Brasil/FAO (FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS, 2012b).

A parceria do governo brasileiro com a FAO América Latina e Caribe teve como objetivos o fortalecimento de programas nacionais de alimentação escolar, promoção de mecanismos de compra institucional de alimentos de agricultura familiar, formulação de diálogos e políticas públicas na sociedade civil, apoio em situações de emergência, fortalecimento de políticas públicas pelas instituições de aquicultura, fortalecimento de políticas públicas agroambientais como instrumento para a redução da pobreza rural e da insegurança alimentar dos países e contribuição para a segurança alimentar e nutricional e superação da pobreza da população mais vulnerável da região (FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS, 2012b).

No Haiti, como forma de promover a segurança alimentar, foi estabelecida uma unidade de validação de tecnologias agrícolas numa parceria entre os dois governos, haitiano e brasileiro, além de terem sido criados também projetos de aprimoramento na produção de arroz, feijão, milho, mandioca e hortaliças e projetos para o fortalecimento da agricultura familiar (MATEOS, 2011). Igualmente, no âmbito da cooperação bilateral e multilateral entre países da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) houve uma cooperação técnica em combate à fome. Das 41 iniciativas entre eles nos mais diversos campos e em diversos graus de execução, 11 projetos poderiam ser incluídos na área de segurança alimentar e nutricional (KLUG, 2010).

Em 2010, no último ano do governo Lula, realizou-se o Diálogo Brasil/África sobre Segurança Alimentar, Combate à Fome e Desenvolvimento Rural, onde foram firmados três programas de parceria com a FAO e o PMA (Programa Mundial de Alimentos da ONU) em matéria de cooperação técnica, com o intuito de reproduzir políticas públicas bem-sucedidas no país, no qual estavam integrados objetivos de inclusão social, combate à fome e à pobreza. Nesse contexto o Brasil e a FAO iniciaram um programa de parceria para o fortalecimento da agricultura e a promoção de segurança alimentar e nutricional em países da África, contemplando vários projetos-pilotos baseados no Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) brasileiro. Em parceria com ambos os órgãos da Organização das Nações Unidas, o governo também iniciou o desenvolvimento de programas que visavam a aprimorar políticas de segurança alimentar relacionadas à alimentação escolar, financiados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e pela ABC. Por

último, o PMA se comprometeu a realizar em Brasília um centro de excelência que buscará capacitar pessoal de todas as regiões em desenvolvimento (BRASIL, 2011c). O programa-piloto de aquisição de alimentos africano (*Purchase from Africans for Africa*), iniciado em cinco países (Etiópia, Malawi, Níger, Moçambique e Senegal) em 2010, na ocasião do referido diálogo, tinha como objetivo auxiliar grupos de agricultores para envolvê-los na produção e comercialização de alimentos (cereais e leguminosas), e ao mesmo tempo ajudar a complementar e diversificar a dieta. Adaptando a experiência brasileira à sua realidade, a iniciativa buscava contribuir para a realização de políticas públicas de longo prazo de compras locais para assistência alimentar com amplo envolvimento da sociedade civil (PAA África, 2013).

Em 2011, já findo o governo Lula, foi anunciada a eleição do brasileiro José Graziano da Silva para a direção-geral da FAO, onde desde 2006 era subdiretor-geral. Ele foi o coordenador da elaboração do Programa Fome Zero em 2001, depois nomeado, por Lula, ministro extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome, assumindo assim o dever de implementar o programa. De acordo com o governo, o projeto, que ajudou a tirar 24 milhões de pessoas da pobreza e a reduzir 25% da subnutrição no Brasil, contribuiu para a sua eleição (BRASIL, 2011c). De certa forma, isso indica um resultado do papel da cooperação técnica internacional desenvolvida durante o governo Lula, principalmente no que tange ao combate à fome.

Durante a Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável (Rio+20) no Rio de Janeiro em 2012, o secretário-geral das Nações Unidas, Ban Ki Moon, lançou o “Desafio Fome Zero” para a redução da fome no mundo até 2015. Ao fazê-lo, o secretário-geral reconheceu que a inspiração veio da campanha nacional do governo brasileiro, além do importante papel representado pelo novo diretor-geral da FAO na sua implementação (FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS, 2012a). O próprio nome da iniciativa remete ao programa original do governo Lula.

Conclusão

A política externa adotada por Lula apresentou uma inovação fundamental em relação ao governo anterior ao enfatizar a sua

vertente desenvolvimentista, tanto para o âmbito interno quanto para o externo. Internamente voltou-se a utilizar a política externa como um meio de desenvolvimento e abandonou-se a veia exclusivamente neoliberal que estivera presente na sua formulação e execução ao longo da década de 1990. Externamente definiram-se os conceitos de “diplomacia solidária” e “não-indiferença”, que serviram como guia para a atuação do governo com relação a países em desenvolvimento. Ideais como justiça social, fim da pobreza e erradicação da fome passaram a aparecer de maneira constante nos discursos de Lula e Amorim.

O foco no desenvolvimento não se restringiu aos discursos, já que se buscou concretizar diversas ações internacionais nesse sentido. A construção do Ibas e de seu fundo para erradicação da fome e da pobreza, a liderança no G-20 comercial, a estruturação do Focem foram algumas das construções institucionais desenvolvimentistas em que o Brasil atuou. Durante o período o país também aumentou consideravelmente o seu envolvimento em programas de assistência humanitária e cooperação técnica, científica e tecnológica, com um aumento de investimentos e a vinculação de outras instituições internas aos projetos de cooperação. Como constatado neste trabalho, um dos exemplos mais bem-sucedidos dessa nova atuação foi o trabalho realizado internacionalmente pelo Brasil com relação à segurança alimentar, especialmente após os resultados positivos obtidos internamente com o projeto Fome Zero. O país passou a atuar em conjunto com a FAO em diversos programas que visavam ao alívio da fome, nos âmbitos da agricultura, segurança alimentar e garantia de direitos humanos.

Ainda não se pode fazer uma análise profunda dos resultados de cada uma das iniciativas destacadas no trabalho, muitas delas podendo, em última instância, não ter o resultado pretendido ou anunciado pelo governo brasileiro. Esses esforços podem até mesmo não se perpetuar ou serem alterados a partir de alguma nova matriz na política externa brasileira. Sua função “solidária” e “não-indiferente” pode também representar um aumento da presença comercial e empresarial brasileira, já que esses países representam mercados com um forte potencial para a importação de bens de produção manufaturada e de serviços brasileiros. Além de haver uma proximidade cultural e histórica que potencializa relações de cooperação, também existem certos interesses políticos, comerciais e financeiros naturais a qualquer relação entre países. Ainda

assim, pode-se afirmar, com segurança, que os projetos de cooperação para o desenvolvimento foram, em geral, bem-sucedidos em seu objetivo de buscar aumentar a cooperação com os países em desenvolvimento, muitos dos quais demonstraram grande interesse em aprofundar a cooperação com o Brasil.

Ademais, não se pode ignorar outro importante viés da ajuda oferecida pelo Brasil, qual seja, o seu papel no modelo de inserção internacional adotado pelo governo Lula. A partir de 2003 o país passou a demandar mais espaço no sistema internacional e a defender com mais força a sua reestruturação. A cooperação Sul-Sul surgiu nesse contexto, a partir da emergência de outros atores com anseios similares de maior participação internacional. Nesse modelo, o Brasil possui mais espaço de atuação para a busca de um desenvolvimento autônomo e para o exercício de sua influência. A cooperação com esses países, portanto, realizou-se de forma estratégica ao potencializar o papel de líder emergente do Brasil. A análise do direcionamento da cooperação reforça tal argumento, uma vez que essa se deu principalmente com os países sul-americanos, cuja integração é um dos objetivos do governo brasileiro, e com os países africanos, em que os laços culturais e históricos permitem uma maior influência brasileira. As duas regiões foram centrais para o modelo adotado pelo país e para suas ambições de liderança e não é por acaso que foram os principais destinos dos projetos de cooperação realizados pelo governo Lula.

Ainda assim, a análise da exportação do Fome Zero não foge aos parâmetros destacados durante o trabalho. A experiência brasileira foi replicada principalmente em países africanos e latino-americanos e, mais importante, permitiu ao Brasil uma posição de destaque nas discussões sobre segurança alimentar e dentro da FAO. O reconhecimento do sucesso do programa brasileiro teve um significado importante para o país, uma vez que a sua demanda por mais espaço se baseia exatamente no sucesso do seu modelo de desenvolvimento e de defesa da justiça social. A cooperação em programas de segurança alimentar foi, portanto, instrumentalizada de modo a garantir maior presença e liderança do país em discussões e fóruns de seu interesse, em que pôde angariar maior apoio dos países emergentes e menos desenvolvidos – o que se refletiu em apoio às demandas maiores do país durante o governo Lula, como a reestruturação do sistema internacional e do Conselho de Segurança das Nações Unidas.

Referências

- ALVES, Ana Cristina. **Brazil in Africa: achievements and challenges**. London School of economics and Political Sciences, 2013. Disponível em: <<http://www.lse.ac.uk/IDEAS/publications/reports/SR016.aspx>>. Acesso em: 7 jul. 2013.
- ALVES, Geovane Machado. O desafio da cooperação Sul-Sul: a nova face da política externa brasileira. **Cadernos da Escola de Direito e Relações Internacionais**, v.1, n. 13, p. 428-451, 2010.
- AMORIM, Celso. Brazilian foreign policy under president Lula (2003-2010): an overview. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 53, n. espe., dez., 2010.
- BELIK, Walter; DEL GROSSI, Mauro. O programa Fome Zero no contexto das políticas sociais no Brasil. Texto preparado para o painel políticas de combate à pobreza: segurança alimentar, nutrição, renda mínima e ganhos de produtividade na agricultura. Juiz de Fora, 2003.
- BRASIL. Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. **Construção do sistema e da política nacional de segurança alimentar e nutricional: a experiência brasileira**. Brasília, 2009.
- BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Discursos, palestras e artigos do chanceler Celso Amorim**. Brasília: MRE, 2011a.
- BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Resenha de política exterior do Brasil**, n. 92. Brasília, 2003a.
- BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Resenha de política exterior do Brasil**, n. 95. Brasília, 2004.
- BRASIL. **Pronunciamento do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na sessão solene de posse no Congresso Nacional**. Brasília: Presidência da República, 2003b.
- BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Seminário “Cooperação Técnica Brasileira: agricultura, segurança alimentar e políticas sociais”**: discurso do Ministro de Aguiar Patriota, Roma, 24 de junho de 2011b, nota n. 236. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/seminario-2011cooperacao-tecnica-brasileira-agricultura-seguranca-alimentar-e-politicas-sociais2011d-2013-discurso-do-ministro-antonio-de-aguiar-patriota-roma-24-de-junho-de-2011>>. Acesso em: 6 jul. 2013.
- BRASIL. Secretaria de Imprensa do Governo Brasileiro. Graziano da Silva é eleito diretor-geral da FAO. **Blog do Planalto**. Secretaria de Imprensa do governo brasileiro. Brasília, 2011c.
- CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. **História da política exterior do Brasil**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2011.
- CHADE, Jamil. Brasil expulsou mais de mil refugiados no auge da ditadura no Cone Sul. **Estado de S. Paulo**, 3 nov. 2012. Disponível em: <<http://www.estado.com.br/noticias/nacional,brasil-expulsou-mais-de-mil-refugiados-no-auge-da-ditadura-no-cone-sul,955140,0.htm>>. Acesso em: 1 jul. 2013.

EMPRESA BRASILEIRA DE PESQUISA AGROPECUÁRIA. **Embrapa África**. Gana, 2013. Disponível em: <http://www.embrapa.br/a_embrapa/labex/africa/Escritorio_Africa#>. Acesso em: 1 jul. 2013.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS. **FAO director-general welcomes UN secretary-general's zero hunger challenge**. Rio de Janeiro: FAO, 2012a.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS. **Programa de Cooperação Internacional Brasil**. Santiago: FAO, 2012b.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS. **Fome Zero**: lições principais. Documento de trabalho vídeo-conferência Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Guatemala, Peru e Venezuela. Santiago, Chile, 2006.

FOME ZERO. **Projeto Fome Zero** - versão inglês. Fome Zero – publicações, 2001. Disponível em: <<http://www.fomezero.gov.br/publicacoes>>. Acesso em: 1 jul. 2013.

INSTITUTO CIDADANIA. **Projeto Fome Zero**: uma proposta de política de segurança alimentar para o Brasil. Instituto Cidadania - projetos realizados. 2001. Disponível em: <<http://www.icidadania.org/projetos-realizados/>>. Acesso em: 1 jul. 2013.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Cooperação bbrasileira para o desenvolvimento internacional**: 2005-2009. Brasília: Agência Brasileira de Cooperação, 2010.

KLUG, Israel L. F. **Brasil e a cooperação ao desenvolvimento em segurança alimentar e nutricional na CPLP**. Brasília: UnB, 2010.

MATEOS, Simone Biehler. **Cooperação internacional: ajuda ao próximo e ao distante. Desafios ao Desenvolvimento**, Brasília, Ano 8, ed. 65, 2011.

MELLO, Eduardo Brigidí. **A nova política externa independente**: o governo Lula e a inserção externa brasileira no século XXI. 2009. 113 p. Dissertação (Mestrado em **Ciência Política**) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Programa de Pós-graduação em Ciência Política.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA. **O sistema de avaliação e monitoramento das políticas e programas sociais**: a experiência do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome do Brasil. Brasília: Unesco, 2006.

PAA ÁFRICA. **Sobre PAA África**. 2013. Disponível em: <<http://paa-africa.org/pt/>>. Acesso em: 5 jul. 2013.

PUENTE, Carlos Alfonso Iglesias. **A cooperação técnica horizontal brasileira como instrumento da política externa**: a evolução da cooperação técnica com países em desenvolvimento – CTPD – no período 1995-2005. Brasília: Fundação Alexandre Gusmão, 2010.

SILVA, André. **Do otimismo liberal à globalização assimétrica**: a política externa do governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). Porto Alegre: Juruá, 2009.



A atuação da ONU frente ao emprego de crianças-soldados: como lidar com os impactos das novas guerras?¹

*The UN action against the use of child soldiers:
how to deal with the impacts of new wars?*

Giovanna Ayres Arantes de Paiva

Resumo

No presente artigo pretendemos primeiramente analisar as chamadas “novas guerras”, suas características, o conceito e suas consequências para a comunidade internacional, para posteriormente analisarmos o emprego de crianças em conflitos armados, mais especificamente no que concerne ao recrutamento de crianças-soldados nas novas guerras. Tendo em vista que as crianças são usadas como um instrumento de violência, analisaremos o modo pelo qual a Organização das Nações Unidas (ONU) trabalha para prevenir e monitorar o recrutamento de crianças em conflitos armados.

Palavras-chave: Crianças-soldados; Novas guerras; Nações Unidas; Segurança internacional.

Abstract

In this article, we intend to analyze the so called “new wars”, its characteristics, the concept and its implications for the international community to further examine the use of children in armed conflict, specifically with regard to the recruitment of children soldiers in the new wars. Given that children are used as an instrument of violence, we will analyze the way in which the United Nations (UN) works to prevent and monitor the recruitment of children in armed conflict.

Key words: Child soldiers; New wars; United Nations; International security.

1. O artigo é fruto de pesquisa realizada nos anos de 2012 e 2013, sob a orientação do Prof. Dr. Eduardo Mei, professor de Sociologia das Relações Internacionais da FCHS de Franca (Unesp) e membro do Grupo de Estudos de Defesa e Segurança (Gedes) e da Associação Brasileira de Estudos de Defesa (Abed).

Neste artigo, defenderemos que as chamadas “novas guerras” impactam a agenda de segurança da ONU ao empregarem crianças-soldados nos combates. Tal prática é uma ameaça à paz e à segurança internacional, pois essas crianças não reintegradas à vida civil podem impactar futuros processos de paz. A ONU tem feito esforços para erradicar o recrutamento de crianças-soldados, entretanto esse tema ainda necessita de planos de ação realmente efetivos. Por isso, analisaremos como a ONU, mais especificamente o Conselho de Segurança (CS) da Organização, lida com esse problema global no contexto das novas guerras.

Para que nossa argumentação seja feita de forma clara e inteligível, separaremos o artigo em duas partes: a primeira refere-se ao conceito de novas guerras e suas características, visto que esse é o cenário no qual o emprego de crianças-soldados ocorre. Essa seção irá explorar o conceito de novas guerras; o que é realmente novo nesses conflitos; suas causas e objetivos; a lógica econômica que os engendra e suas consequências para a sociedade internacional. Portanto, é fundamental entender como essas guerras são travadas para depois entendermos o recrutamento de crianças-soldados. A segunda parte do texto refere-se especificamente ao uso de crianças em conflitos armados e como as Nações Unidas enfrentam esse desafio, inserindo-o na agenda de segurança. Essa seção irá analisar como o emprego de crianças-soldados viola o Direito Internacional; o que as Nações Unidas têm feito para erradicar essa prática; qual o impacto das novas guerras nos documentos da ONU e os desafios e respostas que a Organização tem dado e ainda pode dar ao problema.

A emergência de conflitos intraestatais: as “novas guerras”

O período do Pós-Guerra Fria foi marcado por transformações políticas e sociais, sobretudo de 1989 – ano da queda do Muro de Berlim e da crise do socialismo – a 2001 – ano dos episódios terroristas de 11 de setembro contra os EUA, abrindo uma nova perspectiva da própria segurança internacional. O que se nota no Pós-Guerra Fria é o arrefecimento dos conflitos interestatais e maior desencadeamento de conflitos armados intraestatais. Com o declínio da bipolaridade, a rivalidade entre EUA e URSS já não condiciona como antes os conflitos deflagrados nas regiões periféricas do globo. Entretanto, não se trata de uma total ruptura com os conflitos tradicionais, mas de uma mudança na percepção dos

conflitos travados em todo o mundo. Ou seja, o foco deixa de ser a rivalidade entre os blocos estadunidense e soviético, e a sociedade internacional passa a perceber novos conflitos, em regiões consideradas periféricas, cujas causas são diversificadas.

É exatamente nesse contexto de Pós-Guerra Fria e de surgimento de novos focos de tensão que o conceito de novas guerras desenvolve-se. Autores como Mary Kaldor (2001), Herfried Münkler (2005), Mark Duffield (2001), Martin Van Creveld (1991), Irène Herrmann e Daniel Palmieri (2003), entre outros, analisam, cada um a seu modo, esses conflitos contemporâneos e a sociedade em que estão inseridos. Todos esses autores dialogam entre si e oferecem uma contribuição teórica para o debate acerca das novas guerras. Para o presente artigo, iremos basear-nos principalmente em Kaldor, Münkler e Duffield, pois esses autores desenvolvem um raciocínio acerca da complexidade dos atores envolvidos nas novas guerras e de questões econômicas e sociais que fazem entender o porquê da utilização de crianças-soldados, questão abordada posteriormente neste estudo.

Considerações acerca do conceito de novas guerras

Mary Kaldor (2001) desenvolve o argumento de que nas décadas de 1980 e 1990 desenvolveu-se um novo tipo de violência organizada denominado de “novas guerras”. A autora analisa o conflito na Bósnia-Herzegovina, entre 1992 e 1995, que pode ser considerado um paradigma desses novos conflitos. A guerra na Bósnia foi marcada por violações em grande escala dos direitos humanos, além da elevada quantidade de refugiados e de mortes de civis. Essa guerra despertou uma grande mobilização internacional, seja das organizações internacionais, das grandes potências, de ONGs ou da imprensa.

Herfried Münkler (2005) e Mary Kaldor (2001) utilizam o mesmo termo, “novas guerras”, porém essa definição assume perspectivas diferenciadas para cada um desses autores. Münkler enfoca a economia de guerra e estabelece mais uma continuidade que uma ruptura das novas guerras em relação às guerras de séculos passados.

O autor inicia sua análise afirmando que:

Tendo em vista a falta de transparência, a complexidade das razões do conflito e dos motivos da violência, prefiro recorrer ao concei-

to, impreciso mas aberto, de novas guerras, conceito que tenho perfeitamente claro que não é na verdade tão novo, mas que, em mais de um sentido, é o retorno a algo muito antigo.² (MÜNKLER, 2005, p. 32, tradução nossa)

De acordo com o autor, o conceito de guerra civil – que seria um conflito intraestatal em torno do poder e da soberania que se desenvolve de forma violenta – não seria adequado para nomear esses novos conflitos, pois dificultaria o olhar para o que seria realmente novo nas novas guerras: sua vinculação à globalização econômica e aos interesses econômicos que levam os conflitos a se perpetuarem no tempo (MÜNKLER, 2005).

Apesar de estudado por acadêmicos, o conceito de novas guerras não é unanimidade entre eles. Érico Esteves Duarte (2011)³ e Bart Schuurman (2010) são alguns dos que criticam a ideia de novas guerras. Schuurman critica não tanto os teóricos desses novos conflitos, pois admite que eles forneceram “contribuições importantes para o estudo do conflito armado contemporâneo” (SCHUURMAN, 2010, p. 54), mas o fato de alguns dos estudiosos do tema descartarem as ideias de Clausewitz e considerarem os conflitos recentes algo totalmente inédito.

O autor critica explicitamente as ideias seguidas por Kaldor (2001) e van Creveld (1991), os quais veem a definição clausewitziana da guerra como intimamente atrelada ao Estado e argumentam que tal definição é obsoleta, pois as guerras atuais extrapolam a lógica estatal. Segundo Schuurman (2010), o problema é que tais teóricos não interpretam devidamente a trindade primária de Clausewitz, (que pode ser descrita como violência, acaso e racionalidade), mas partem somente de uma interpretação simplista da trindade secundária do autor (povo, governo e forças armadas) –

2. En vista de la falta de transparencia, de lo intrincado de las razones del conflicto y de los motivos de la violencia, prefiero recurrir al concepto, impreciso pero abierto, de nuevas guerras, concepto que tengo perfectamente claro que no es en realidad tan nuevo, sino que, en más de un sentido, es el retorno de algo muy antiguo.

3. Érico Esteves Duarte critica a ideia de “guerra de quarta geração”, termo originalmente proposto por William Lind, em 1989, e que, segundo Duarte, foi posteriormente reafirmado por Thomas Hammes, em 1994, e ainda recuperado por Kaldor, em 1999, mas substituído por “novas guerras”. Segundo Duarte, a ideia das guerras de quarta geração é problemática, pois “não estabelece um ponto de partida conceitual” nem aborda conceitos como “ataque e defesa, estratégia e tática”, “geração e cultura, assimetria e simetria”. Ainda segundo o autor, outro problema próprio do termo “guerra de quarta geração” – mas que não ocorre com o termo “novas guerras”, por exemplo – é que presuppõe que há gerações de guerra e que estas podem ser divididas em primeira, segunda, terceira e quarta gerações.

que seria apenas um exemplo prático da trindade primária, a qual é abstrata. Ainda de acordo com Schuurman, os estudiosos das novas guerras acabam concluindo de forma errônea que essa trindade secundária é inadequada nos dias atuais, visto que o Estado já não é o principal componente na guerra. Porém, o que o autor argumenta é que a trindade primária é o ponto de partida de Clausewitz e é válida para explicar qualquer tipo de conflito, quando interpretada devidamente (SCHUURMAN, 2010).

O que é novo nas novas guerras?

Como Schuurman (2010) e Duarte (2011) apontam, o conceito de novas guerras parece estabelecer uma ruptura com as guerras tradicionais e com o modelo de Estados territoriais, e inaugurar um tipo de guerra inédita ou com características essencialmente novas. Irène Herrmann e Daniel Palmieri (2003) ressaltam que tais conflitos seriam recentes, resultados da época que os engendra, mas não inovadores.

Münkler (2005) corrobora essa perspectiva ao ressaltar que as novas guerras não são um fenômeno essencialmente novo ou inédito. Pelo contrário, o autor compara tais conflitos contemporâneos à Guerra dos Trinta Anos, alegando que ambos aproximam-se por possuírem certas características como violência dirigida ao poder armado, mas também à população civil; guerras que não podem ser resolvidas militarmente de maneira rápida; guiadas pelo princípio do *bellum se ipse alet* (a guerra se alimenta de si mesma); participação de empresários da guerra; e o fato de que essas guerras findam não com um tratado de paz, mas com um processo de paz.

Conclui-se então que ambos os conflitos têm características semelhantes e que as guerras atuais assemelham-se mais à Guerra dos Trinta Anos que às guerras nos séculos XVIII a XX.⁴ Em suma, a Guerra dos Trinta Anos é um marco de análise do autor, pois contou com a participação de atores estatais, semiestatais e privados, e com a intervenção de potências externas (MÜNKLER, 2005).

Apesar das semelhanças com guerras do passado, as novas guerras também possuem características próprias que as diferenciam daquelas. A exemplo, Münkler cita que, na Idade Moderna, as

4. Segundo Münkler (2005), isso se deve ao fato de que as novas guerras aproximam-se mais dos conflitos que antecedem a estatização das guerras. Com o advento da Idade Moderna, percebe-se a efetiva participação dos Estados no modo de fazer a guerra, sobretudo entre os séculos XVIII e XX.

guerras extinguíam-se depois de um período de tempo, porque os campos já estavam devastados e tudo havia sido saqueado. Já nas novas guerras, o conflito extrai da economia mundial os recursos necessários para se prolongar (MÜNKLER, 2005).

Kaldor não estabelece um claro paralelo com as guerras do passado como Münkler (2005) o faz. A autora concentra-se naquilo que para ela é novo nesses conflitos, como a revolução nas tecnologias de informação e comunicação, que se reflete nas novas guerras através da maior presença de agentes internacionais nos conflitos, como ONGs, jornalistas estrangeiros e soldados mercenários. A soberania territorial, característica da Era Moderna, é apontada como algo que deixou de ser viável (KALDOR, 2001).

A discussão sobre o que é realmente novo nas novas guerras é relevante para reforçar ou negar seu próprio conceito. Depois de abordarmos perspectivas diferentes, mas complementares sobre o tema, tendemos a concordar com a ideia proposta por Münkler (2005) de que o termo “novas guerras” pode ser usado, mas com a consciência de que o novo não é necessariamente algo inédito na história dos conflitos ou da sociedade internacional.

Estudiosos das novas guerras por vezes tentam estabelecer uma total ruptura dos conflitos contemporâneos com os conflitos tradicionais, no modelo clausewitziano, em que os Estados constituíam os principais atores do cenário internacional e o conflito era estabelecido dentro de fronteiras bem definidas. Por um lado, ainda reconhecemos a importância dos Estados como atores membros de organizações internacionais, responsáveis pelos processos de paz e por interesses políticos e econômicos por trás das guerras. Por outro, também reconhecemos que não é possível ignorar as transformações pelas quais o cenário internacional passou desde o fim da Guerra Fria e que os Estados não são os únicos atores nas guerras, visto que grupos militares privados também detêm formas de violência e alimentam diversos conflitos. A discussão baseada em diferentes autores e perspectivas é necessária, pois uma visão simplista da guerra é perigosa, já que esta envolve uma pluralidade de atores que estão conectados, formando uma rede de relações profundas e assimétricas.

Causas e objetivos

Os objetivos das novas guerras relacionam-se também à política de identidades e não são precisamente geopolíticos e ideológicos como

nas guerras do passado. Com base no conflito da Bósnia-Herzegovina, Kaldor observa que as novas guerras são conflitos que derivam da desintegração ou erosão das estruturas do Estado Moderno e que estão ligados à identidade étnica, racial ou religiosa (KALDOR, 2001).

Apesar de dar ênfase à economia de guerra, Münkler (2005) deixa claro que os motivos que levam às novas guerras não são só econômicos, mas também étnico-culturais e religiosos, corroborando o argumento de Mary Kaldor (2001). Entretanto, o autor destaca que, muitas vezes, os fatores étnicos e religiosos não são essencialmente as causas dos conflitos, mas servem para reforçá-los. Essa mistura de motivos e causas faz com que seja difícil colocar um fim a esses conflitos armados e estabelecer uma paz estável.

A riqueza potencial de uma região é apontada como uma causa mais importante da guerra que a pobreza definitiva. A miséria extrema, contrastando com a riqueza, pode gerar uma guerra civil, que se torna um prolongado conflito na medida em que se supõe que no território existam riquezas naturais que geram dinheiro a quem detém o controle desse território (MÜNKLER, 2005).

A lógica econômica por trás dos conflitos

A economia de guerra pode ser caracterizada por economias descentralizadas, dependentes de recursos externos, do mercado negro ou da ajuda exterior (apoio dos governos vizinhos, comércio ilegal de armas, drogas ou recursos de valor como diamantes ou petróleo) (KALDOR, 2001). Münkler (2005) destaca que a economia das novas guerras é dominada por empresários da guerra que usam racionalmente a violência para tirar vantagens econômicas. A tendência à crescente privatização e comercialização da guerra aparece na maior presença de mercenários, sejam aventureiros que se unem aos bandos ou empresas de segurança altamente preparadas. De acordo com o autor, as novas guerras têm caráter de economia globalizada, no sentido em que são influenciadas por políticas estrangeiras e estão integradas em sistemas de intercâmbio da economia mundial, o que impossibilita o desenvolvimento controlado de suas economias nacionais, as quais acabam sendo afetadas pelas altas taxas de desemprego, alto nível de importações e uma administração débil, fragmentada e descentralizada (MÜNKLER, 2005).

A lógica econômica por trás das novas guerras, portanto, consiste em que elas são baratas na sua preparação e condução, pois

o predomínio das armas leves, a utilização de combatentes quase sem nenhuma formação e o financiamento mediante o roubo e o comércio de mercadorias ilegais são as causas da quebra da estatização da guerra, e de a privatização ser algo economicamente atrativo. As milícias e unidades dos senhores da guerra, por exemplo, podem ser mais baratas que tropas regulares, pois no lugar de exércitos utilizam até mesmo crianças. Desse modo, as guerras tornam-se rentáveis, pois o conflito alimenta-se dele próprio e perpetua-se no tempo e no espaço. Em suma, as novas guerras são resultado de uma racionalidade econômica utilitária vinculada a empresários, políticos e à população armada (MÜNKLER, 2005).

Ainda de acordo com Münkler (2005), se as novas guerras são baratas para aqueles que a fazem, para a sociedade são mais caras devido ao estrago social que provocam, não só localmente, mas também em países vizinhos, e devido à sua longa duração. Logo, porque a guerra é tão barata, são elevados os custos da paz.

Mark Duffield (2001), do mesmo modo que Münkler (2005), enfatiza a complexidade do mercado internacional e do comércio transfronteiriço, e a ideia de que há atores estatais e não estatais agindo racionalmente para criar uma rede de relações econômicas que sustente a guerra. Em sua análise, Duffield (2001) considera que as novas guerras são guerras em rede (*network wars*), formada por atores estatais e não estatais. Assim, todos os envolvidos nos conflitos são parte de redes que podem ser econômicas, culturais, políticas ou étnicas, associadas à emergência de novas formas de autoridade e modos não territoriais de projetar o poder.

Nota-se que os modos de fazer a guerra transbordam para além da estrutura regulatória tradicional associada aos Estados-nação. Porém, segundo o autor, o problema é que continuamos a ver as guerras em rede nessa estrutura de convenções e leis internacionais que foi desenvolvida no contexto do poder territorial e da autoridade reguladora dos Estados-nação, sendo que as novas guerras parecem ter suas próprias convenções, normas e códigos de conduta.

Consequências para a sociedade internacional

As estratégias das guerras atuais abrangem exatamente o que é proibido nas leis que regulam as guerras tradicionais. De acordo com Kaldor (2001), as novas guerras são uma mistura de guerra, crime e violação de direitos humanos. Tais violações se tornaram

parte das práticas empregadas para dominar a população local de forma a espalhar o medo, usando métodos como assassinato sistemático, limpeza étnica, destruição de cidades, de monumentos históricos, religiosos e abuso sexual de civis.

Portanto, o que é considerado como indesejável ou ilegítimo nas guerras tradicionais tornou-se essencial para manter as novas guerras, as quais utilizam o pensamento racional no seu objetivo e rechaçam as limitações normativas. Essas práticas que desrespeitam aquilo que está previsto no Direito Internacional geram consequências globais, principalmente para a população civil (KALDOR, 2001).

Uma delas é o grande número de refugiados que se encontra desprotegido e sem qualidade de vida nas zonas em guerra ou em regiões vizinhas. A guerra do Afeganistão gerou aproximadamente um milhão de mortos (desses, 400 mil eram crianças), e de quatro a cinco milhões de refugiados; a guerra do Congo gerou 1,7 milhão de vítimas fatais e mais de dois milhões de deslocados. Todos esses conflitos passaram de intrassociais para transnacionais, ou seja, com consequências sem fronteiras (MÜNKLER, 2005).

Além do grande número de refugiados e das vítimas civis, as novas guerras violam o Direito Internacional ao fazer uso de crianças-soldados nos combates. As partes beligerantes não costumam empregar armamentos pesados devido à logística e à falta de infraestrutura. Por isso, preferem utilizar armas leves (granadas de mão, minas de terra, rifle), mais fáceis de usar, de transportar e mais precisas, isto é, têm as características de mobilidade, portabilidade, flexibilidade e versatilidade. Desse modo, podem ser usadas até mesmo por crianças (MÜNKLER, 2005).

O emprego de crianças-soldados e a atuação das Nações Unidas

Crianças-soldados: uma violação do Direito Internacional

Dentre as consequências que as novas guerras geram à comunidade internacional, concentrar-nos-emos no recrutamento de crianças-soldados, tendo em vista a atualidade e a relevância do tema. Estudaremos essa questão, primeiramente, porque tal fenômeno global é fundamental para o funcionamento das novas guerras, seguindo a lógica econômica que as engendra. Portanto, estudar o recrutamento de crianças-soldados também é uma forma de aprofundar o entendimento sobre as novas guerras e contribuir

para a paz e segurança internacional. As crianças-soldados desempenham um papel relevante no combate, pois elas têm menor consciência frente ao perigo, menor medo da morte e menor instinto de sobrevivência. Ademais, as tropas de pacificação hesitam em abrir fogo contra as crianças, que acabam usadas como escudos humanos pelos senhores da guerra em vários locais, como Serra Leoa, Síria e Libéria (MÜNKLER, 2005).

Em segundo lugar, a própria ONU, apesar de não utilizar o termo “novas guerras”, que conforme vimos é uma construção teórica, admite que os conflitos contemporâneos caracterizam-se por um maior ataque à população civil e utilizam as crianças como uma estratégia de guerra, considerando-as como uma arma de violência (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2005). As Nações Unidas também reconhecem “mudanças na natureza dos conflitos” nas duas últimas décadas, bem como em suas táticas (CHILDREN..., 2013c).

Segundo Gabriela Rodrigues Saab Riva (2013), estudiosa do Direito Internacional, o uso de crianças em guerra constitui uma das mais graves violações dos direitos humanos. Contudo, tal prática ainda está presente em diversos conflitos e em diferentes partes do globo. De acordo com o secretário-geral da ONU, Ban Ki-moon:

O recrutamento forçado e o uso de crianças como soldados é um dos mais assustadores abusos aos direitos humanos no mundo hoje. Milhares de crianças estão sendo exploradas. Todos os dias, elas são forçadas a suportar e a provocar violência, algo que nenhuma criança deve experimentar. Isto é inaceitável. O recrutamento e uso de crianças em guerras é uma violação ao direito internacional. Também é uma violação aos nossos mais básicos padrões de decência humana. Todo o Sistema das Nações Unidas e eu estamos determinados a acabar com este abuso. (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2008)⁵

Esse tema é objeto de estudo e monitoramento não só da ONU, mas também de organizações como *Child Soldiers International*, *Humans Rights Watch*, *Invisible Children* e o Comitê Internacional da Cruz Vermelha (CICV), que publicam relatórios e estudos os quais servem como fonte de pesquisa. Ou seja, diversas organizações internacionais têm papel relevante a desempenhar denunciando casos de recrutamento de crianças, pressionando os Estados para combaterem formalmente esse problema e estabelecendo formas de recuperar essas crianças.

5. Observações durante o evento da “Campanha ‘Mão Vermelha’”. Nova York, 12 de fevereiro de 2009.

As crianças participam dos conflitos armados de formas distintas. Algumas são alistadas, outras raptadas e forçadas a unir-se a grupos armados. Dessa forma, a participação pode dar-se através do recrutamento voluntário ou forçado, por parte de grupos paramilitares ou até mesmo por forças armadas estatais. Fatores externos como pobreza, miséria, violência e falta de amparo estatal contribuem para que tais crianças busquem no recrutamento voluntário uma forma de sobreviver nesse contexto de conflitos. Ou seja, mesmo quando se juntar às partes beligerantes é uma ação voluntária da criança, ela na verdade é constrangida a fazê-lo visto que, muitas vezes, já não tem mais uma família e um Estado bem estruturado que satisfaça suas necessidades básicas. Desse modo, ela se torna vulnerável e alvo fácil de grupos que oferecem armas como forma de proteção e alimentam o desejo de vingança nessas crianças que, por vezes, perderam familiares em decorrência do conflito (MACHEL, 1996).

Tal fenômeno ocorre em diversos territórios como Afeganistão, Burundi, Colômbia, República Democrática do Congo, Serra Leoa e Uganda, apenas para citar alguns exemplos (CHILD..., 2008). Como o Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef) ressalta, apesar de o termo “crianças-soldados” ser utilizado por ONGs e até mesmo por documentos oficiais da ONU, vale lembrar que as crianças não são usadas apenas nas linhas de batalhas ou portando armas, como o termo parece sugerir. Elas também podem ser usadas como espiãs, mensageiras, cozinheiras e escravas sexuais. Portanto, o problema consiste na exploração dessas crianças por grupos armados em diferentes funções (FUNDO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A INFÂNCIA, 2011).

O que a ONU tem feito para erradicar o emprego de crianças-soldados

Tendo em vista o desenvolvimento do Direito Internacional e sobretudo a proteção das crianças em conflitos armados, a ONU tem feito esforços para estabelecer uma série de mecanismos legais sobre o assunto.

Entre as décadas de 1940 e 1960, a Organização procurou delinear um código abrangente a fim de sancionar a responsabilidade individual pelas violações mais graves dos direitos humanos, o que culminou no estabelecimento de dois tribunais internacionais *ad hoc* relativos a crimes de guerra, de genocídio e contra a humanida-

de na região da Iugoslávia e em Ruanda. Tais esforços resultaram no Estatuto de Roma de 1998 (COMPARATO, 2007), o qual serviu de base para o estabelecimento do Tribunal Penal Internacional, cuja “jurisdição abrange pessoas acusadas de cometerem crimes de guerra, genocídio, agressão e crimes contra a humanidade” (COMPARATO, 2012, p. 3). Posteriormente, aprovou-se também a proibição de ataques como represálias “contra a população civil ou pessoas civis, bens civis, bens culturais e lugares de culto” (LIBRELOTTO, 2009, p. 13).

No que concerne especificamente à proteção de crianças em conflitos armados, os Protocolos Adicionais I e II da Convenção de Genebra, assinados em 1977, já proibiam a participação de menores de 15 anos nas hostilidades e dedicavam especial atenção à proteção das crianças no artigo 77 do protocolo adicional I (ONU, 1977a). O Protocolo II reitera a proteção às crianças com menos de 15 anos (ONU, 1977b). Mais recentemente, em 1989, a ONU adotou a Convenção sobre os Direitos da Criança (CDC), que em seu artigo 38 estabelece que os Estados devem comprometer-se a não incorporar crianças com menos de 15 anos nas forças armadas (Unicef, 1989).

Posteriormente, em 1990, a ONU realizou a Cúpula Mundial da Criança. Como resultado desse encontro, em 1993, a Organização adotou a resolução A/RES/48/157, que requeria que a Secretaria Geral designasse um especialista para tratar do impacto dos conflitos armados nas crianças, assim como para buscar meios de prevenir o envolvimento de crianças nos conflitos (ONU, 1993). Graça Machel foi designada para esse cargo, e em 1996, publicou o estudo intitulado “Promotion and Protection of the Rights of Children – Impact of armed conflict on children” (MACHEL, 1996). Tal estudo tem grande relevância para o tema, visto que aborda uma agenda de ação para os Estados e a sociedade internacional. O estudo trata da violência dos conflitos contemporâneos, o perigo que representam à paz e à segurança internacionais e o desrespeito aos direitos humanos. No mesmo ano, a Assembleia Geral instituiu o mandato do representante especial do secretário-geral para Crianças e Conflitos Armados, visando a promover e proteger os direitos das crianças afetadas por conflitos armados (CHILDREN..., 2013a).

Em 1997, foram adotados os Princípios da Cidade do Cabo em favor da prevenção do recrutamento de crianças e da reintegração e desmobilização das crianças-soldados na África. Ademais, reco-

mendou-se que fosse mudada para 18 anos a idade mínima para recrutamento (Unicef, 1997).

Em 1998, foi fundada a Coalizão para o Fim do Uso de Crianças-Soldados (CSC), que reúne organizações nacionais, regionais e internacionais em todo o mundo. Sua fundação partiu da iniciativa de Anistia Internacional, Defesa para Crianças Internacional, *Human Rights Watch*, Federação Internacional *Terre des Hommes*, Salvem as Crianças Internacional, Serviço de Refúgio Jesuíta, Escritório Quaker das Nações Unidas em Genebra e *World Vision International*. Também mantém ligações com o Unicef, Cruz Vermelha Internacional, Movimento Vermelho Crescente e com o representante especial do Secretariado Geral para Crianças e Conflito Armado (COALIZÃO PARA O FIM DO USO DE CRIANÇAS-SOLDADOS, 2004).

Nesse mesmo ano, o Estatuto de Roma, em seu artigo 8 reiterou a proteção à criança nas hostilidades, convergindo com o CDC e com os protocolos I e II da Convenção de Genebra, e estabeleceu o recrutamento de crianças com menos de 15 anos como um crime de guerra (ONU, 1998).

Já os anos de 1999 e 2000 foram relevantes para reforçar a proteção das crianças. Em 1999, foi publicada a Convenção 182 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) sobre proibição das piores formas de trabalho infantil e ação imediata para sua eliminação, que reconhece o recrutamento forçado ou obrigatório de crianças em conflitos armados como uma das piores formas de trabalho infantil (ONU, 1999). No mesmo ano, o acordo de paz de Serra Leoa, em seu artigo XXX, recomenda especial atenção às crianças-soldados (ONU, 2013). Ademais, nesses anos o Conselho de Segurança endossou as práticas para proteger as crianças nos conflitos armados ao publicar as resoluções 1261 (ONU, 1999) e 1314 (ONU, 2000), respectivamente, sobre a necessidade de assegurar provisão para o desarmamento, desmobilização e reintegração das crianças afetadas pelos conflitos. Em 2000, a Assembleia Geral da ONU publicou o Protocolo Facultativo à Convenção sobre os Direitos da Criança relativo ao Envolvimento de Crianças em Conflitos Armados. Tal protocolo passou a ter validade em 2002, recomendando que os Estados assegurem que pessoas com menos de 18 anos não sejam recrutadas à força nem participem das hostilidades, e determina em seu artigo 4 que “os grupos armados distintos das forças armadas de um Estado não devem, em

circunstância alguma, recrutar ou usar pessoas com idade abaixo dos 18 anos em hostilidades” (Unicef, 2000).

No ano de 2005, o Conselho de Segurança, através da resolução 1612, reiterou as demais resoluções sobre crianças e conflitos armados como a 1261 (1999), a 1314 (2000), a 1379 (2001), a 1460 (2003) e a 1539 (2004), e reforçou que a proteção às crianças em conflitos armados deve ser um aspecto relevante de qualquer estratégia para resolver conflitos (ONU, 2005). Também em 2005, o Conselho de Segurança estabeleceu o Mecanismo de Monitoramento e Relatório (MMR) para monitorar, documentar e reportar os abusos contra crianças envolvidas em conflitos armados. Esse mecanismo nomeia e identifica as partes beligerantes que recrutam ou exploram essas crianças (CHILDREN..., 2013b).

Já em 2007, durante a Conferência *Free Children from War* (Unicef, 2007a), foram formulados os Compromissos de Paris e os Princípios de Paris. Os Compromissos de Paris abordam a prevenção do recrutamento de crianças em conflitos armados, além de sua proteção e reintegração, e o combate à impunidade daqueles que violam o direito das crianças, corroborando o histórico de mecanismos legais sobre esse tema que a ONU vem desenvolvendo (Unicef, 2007b). Os Princípios de Paris remetem aos Princípios da Cidade do Cabo, de 1997, e refletem a experiência e o conhecimento acerca da proteção das crianças contra o seu recrutamento (Unicef, 2007c).

Em suma, para se ter uma noção da relevância do tema, o CS estabeleceu o recrutamento ou uso de crianças em combate como uma das seis violações mais graves sofridas por crianças (juntamente com “assassinato ou mutilação”; “violência sexual”; “ataque contra escolas e hospitais”; “recusa ao acesso de assistência humanitária”; e “raptor de crianças”) (CHILDREN..., 2013b).

O impacto das novas guerras nos documentos da ONU

Tendo em vista o histórico de documentos que as Nações Unidas vêm desenvolvendo ao longo dos anos, nota-se uma mudança na agenda do Conselho de Segurança da ONU, sobretudo a partir da década de 1990, quando a Organização passa a abordar assuntos como a proteção aos civis e à criança, ou seja, a temática de segurança passa a abarcar também questões humanitárias e não apenas militares. É nesse ponto que se observa a inserção da questão das novas guerras, pois a Organização depara-se com conflitos intra-

estatais de consequências globais e que representam violações a preceitos já estabelecidos pela ONU, como o Direito Internacional Humanitário e os direitos humanos.

Frente a essa nova realidade, um dos principais desafios das Nações Unidas é justamente lidar com assuntos que não faziam parte da agenda de segurança internacional, mas que passam a assumir uma nova dimensão no contexto das novas guerras. A Organização vem respondendo a essa demanda por maior respeito ao Direito Internacional sobretudo a partir da década de 1990, quando se nota um maior número de resoluções do CS que tratam desse tema. O ano de 1999 foi um marco no que concerne à proteção de crianças em conflitos armados, pois nesse ano, pela primeira vez, o Conselho de Segurança publicou a resolução intitulada “Crianças e conflitos armados”. Tal resolução não se refere especificamente a um determinado país, mas ao problema das crianças envolvidas em conflitos armados como uma questão global.

Portanto, as mudanças nas características da guerra possivelmente têm impacto nas resoluções do CS, na medida em que passam a abordar não só a questão das crianças-soldados, mas também as características das novas guerras que motivam as constantes violações ao Direito Internacional. A resolução 1539 de 2004 é um exemplo disso, pois ressalta a preocupação do CS em coibir os vínculos existentes entre o comércio ilícito de recursos naturais e o tráfico ilícito de armas pequenas que podem prolongar os conflitos armados e intensificar suas repercussões na vida das crianças (ONU, 2004).

Desafios e respostas da ONU frente ao emprego de crianças-soldados: o que ainda pode ser feito?

Apesar de tais esforços, o recrutamento de crianças-soldados nas novas guerras é uma realidade difícil de ser monitorada. A ONU admite em seus documentos oficiais, como os Princípios de Paris, que o recrutamento de crianças ainda é uma realidade, e em vários documentos reforça o dever dos Estados de respeitar o Direito Internacional Humanitário e o Regime Internacional dos Direitos Humanos. De acordo com a Coalition to Stop the Use of Child Soldiers (2003), apesar de pesquisas sugerirem que 300 mil crianças-soldados são exploradas em mais de 30 conflitos no mundo todo, é difícil quantificar com precisão o número de crianças já recrutado ou usado nas hostilidades, havendo a necessidade de se

coletar informações mais reais sobre o emprego de crianças-soldados e o impacto da guerra nas crianças. É importante lembrar que os documentos oficiais da Organização dirigem-se prioritariamente aos Estados-membros do sistema da ONU. Entretanto, como as novas guerras envolvem atores não-estatais, existem grupos armados paramilitares que fogem dessa normatização e, portanto, são mais difíceis de serem monitorados. Portanto, lidar com atores que não constituem o tradicional sistema da ONU é um desafio que a Organização tem pela frente.

Outro desafio é constranger os Estados a adotar os mecanismos propostos em seus documentos de modo a erradicar o emprego de crianças-soldados nos conflitos atuais. O Relatório Machel (1996) foi importante por chamar a atenção da ONU para a necessidade de um plano de ação, mas o problema que persiste é: como fazer os Estados respeitarem tais diplomas legais e como monitorar um fenômeno de alcance global? Nas resoluções do CS mais recentes, principalmente as de 2004 e 2005 sobre crianças e conflitos armados, nota-se essa preocupação da ONU em traçar planos de ação para que a proteção de crianças em conflitos armados não fique apenas estabelecida em documentos, mas seja sentida na prática.

Apesar dessas dificuldades, a Organização pode avançar no assunto e desenvolver um eficiente sistema a fim de mapear e punir os responsáveis pelo recrutamento de crianças-soldados – sejam eles Estados ou grupos paramilitares. Isso pode ser feito em parceria com outras instituições que atuam em prol da erradicação do uso de crianças-soldados. Embora o presente estudo concentre-se na atuação da ONU, percebe-se que as ONGs também atuam como relevantes atores em matéria de proteção às crianças. As organizações não-governamentais podem estabelecer programas juntamente com a ONU para pressionarem a comunidade internacional a comprometer-se com o tema. Ademais, as ONGs produzem relatórios e estudos periódicos que contribuem para o monitoramento do assunto.

Conclusão

A reflexão acerca das novas guerras permite compreender como o emprego de crianças-soldados, embora não seja inédito nos conflitos armados, constitui nesse contexto um instrumento de violência e um fator que engendra os próprios conflitos. O modo pelo qual a ONU trabalha para enfrentar a questão demonstra que

a Organização identifica que o recrutamento de crianças-soldados é uma possível ameaça à paz e à segurança internacional, pois essas crianças-soldados, não reintegradas à sociedade civil, podem impactar futuros processos de paz e a segurança global. As consequências de tais conflitos devem ser entendidas e estudadas tendo-se em vista que as novas guerras são conflitos assimétricos, em que há a participação de agentes estatais e não-estatais e que se desenvolvem de forma a disseminar o medo e tirar vantagens econômicas da região em conflito.

Tendo em vista que a Organização desenvolveu um histórico de resoluções, tratados, princípios, convenções e mecanismos de monitoramento, buscando eliminar o recrutamento de crianças em conflitos armados e garantir sua proteção, conclui-se que a ONU reconhece a relevância e atualidade desse tema, porém muito ainda pode ser desenvolvido sobre a questão. O primeiro passo a Organização já deu: entender que as crianças tornaram-se mais vulneráveis devido às novas táticas de guerra e à diversificação das partes em conflito, que contribuem para a complexidade dos ataques. O principal obstáculo ao trabalho das Nações Unidas é conseguir a mobilização dos Estados em prol desse tema e assegurar que respeitem os diplomas legais estabelecidos, além de garantir que um sistema de monitoramento e punição do emprego de crianças-soldados realmente funcione. Porém, sabe-se que o emprego de crianças em conflitos armados é lucrativo e viável, por isso estabelecer um eficiente plano de ação requer a mobilização da comunidade internacional para efetivamente superar essa violação ao Direito Internacional. Portanto, a vontade de resolver a situação dessas crianças e, conseqüentemente, da paz e da segurança internacional, deve superar os interesses econômicos e políticos subjacentes aos conflitos atuais que atingem a sociedade internacional.

Referências

AYERBE, Luis Fernando. **Ordem, poder e conflito no século XXI**. São Paulo: Editora Unesp, 2006.

BIGATÃO, Juliana de Paula. **Manutenção da paz e resolução de conflitos**: respostas das Nações Unidas aos conflitos armados intraestatais na década de 1990. 2009. Dissertação (Mestrado) – Unesp/Unicamp/PUC SP, Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais “San Tiago Dantas” Disponível em: <<http://www.santiagodantassp.locaweb.com.br/br/arquivos/defesas/j.bigatao.pdf>>. Acesso em: 1 out. 2012.

CHILD soldiers international. **Child soldiers Global Report 2008**. London: CSI, 2008. Disponível em: <http://www.child-soldiers.org/global_report_reader.php?id=97>. Acesso em: 1 jul. 2013.

CHILDREN and armed conflict. **About us**. Disponível em: <<http://childrenandarmedconflict.un.org/about-us/>>. Acesso em: 20 jun. 2013a.

CHILDREN and armed conflict. **Changing nature of conflict**. Disponível em: <<http://childrenandarmedconflict.un.org/effects-of-conflict/the-changing-nature-of-conflict/>> Acesso em: 4 jul. 2013c.

CHILDREN and armed conflict. **The six grave violations**. Disponível em: <<http://childrenandarmedconflict.un.org/effects-of-conflict/the-most-grave-violations/>>. Acesso em: 20 jun. 2013b.

CLAUSEWITZ, Carl von. **Da guerra**. Livro 1, cap. 1. Disponível em: <<https://www.egn.mar.mil.br/arquivos/cepe/DAGUERRA.pdf>>. Acesso em: 13 set. 2012.

COALITION TO STOP THE USE OF CHILD SOLDIERS. **Guide to the optional protocol on the involvement of children in armed conflict**, 2008. Disponível em: <http://www.unicef.org/publications/files/option_protocol_conflict.pdf>. Acesso em: 19 jul. 2013.

COALIZAÇÃO PARA O FIM DO USO DE CRIANÇAS-SOLDADOS (CSC). 22 jul. 2004. **Comunidade segura**. Disponível em: <<http://www.comunidadessegura.org.br/pt-br/node/23725>>. Acesso em: 12 jul. 2013.

COMPARATO, Fábio Konder. **Afirmção histórica dos direitos humanos**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

DUARTE, Érico Esteves. As falácias em torno da proposta de guerra de quarta geração. In: Alves, Vágner Camilo et al. (Org.). **A defesa e a segurança na América do Sul**. Campinas: Mercado das Letras, 2011. p. 91-102.

DUFFIELD, Mark. **Global governance and the new wars**. London: Zed Books, 2001.

FUNDO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A INFÂNCIA. **Cape Town principles and best practices**, 1997. Disponível em: <[http://www.unicef.org/emergencies/files/Cape_Town_Principles\(1\).pdf](http://www.unicef.org/emergencies/files/Cape_Town_Principles(1).pdf)>. Acesso em: 10 jul. 2013.

FUNDO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A INFÂNCIA. **Child protection from violence, exploitation and abuse**, 2011. Disponível em: <http://www.unicef.org/protection/57929_58007.html>. Acesso em: 30 jun. 2013.

FUNDO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A INFÂNCIA. **Convenção sobre os direitos da criança**, 1989. Disponível em: <http://www.unicef.pt/docs/pdf_publicacoes/convencao_direitos_crianca2004.pdf>. Acesso em: 30 jun. 2013.

FUNDO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A INFÂNCIA. **Paris Commitments**, 2007b. Disponível em: <http://www.unicef.org/media/files/ParisCommitments_EN.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2013.

FUNDO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A INFÂNCIA. **Paris Conference “Free Children from War”**, 2007a. Disponível em: <http://www.unicef.org/media/media_38208.html>. Acesso em: 3 jul. 2013.

FUNDO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A INFÂNCIA. **Paris Principles**, 2007c. Disponível em: <http://www.unicef.org/media/files/ParisPrinciples_EN.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2013

FUNDO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A INFÂNCIA. **Protocolo facultativo para a convenção sobre os direitos da criança sobre o envolvimento de crianças em conflitos armados**, 2000. Disponível em: <http://www.unicef.pt/docs/pdf/protocolo_facultativo_crianças_em_conflitos_armados_pt.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2013.

HERRMANN, Irène; PALMIERI, Daniel. Les nouveaux conflits: une modernité archaïque? In: **IRRC**, n. 849, mars 2003, p. 23-44.

HOBSBAWM, Eric. **A era dos extremos: o breve século XX: 1914-1991**. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

HOBSBAWM, Eric. **Globalização, democracia e terrorismo**. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

KALDOR, M. **Las nuevas guerras: la violencia en la era global**. Barcelona: Tusquets, 2001.

LIBRELOTTO, Tais Bastiani. **Dos limites e das possibilidades da responsabilidade internacional agravada dos Estados**. 2009. Monografia (Conclusão do curso) - Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Disponível em: <http://www3.pucrs.br/pucrs/files/uni/poa/direito/graduacao/tcc/tcc2/trabalhos2009_2/tais_librelotto.pdf>. Acesso em: 23 ago. 2012.

MACHEL, Graça. **Promotion and protection of the rights of the children: impact of armed conflict on children**. Unicef, 1996. Disponível em: <http://www.unicef.org/graca/a51-306_en.pdf>. Acesso em: 26 jun. 2013

MEI, Eduardo. Estado, guerra e violência: as 'novas guerras' e suas implicações para a teoria clausewitziana da guerra. In: MEI, Eduardo; SAINT-PIERRE, Héctor Luis (Org.). **Paz e guerra: defesa e segurança entre as nações**. São Paulo: Editora da Unesp. Coleção "Paz, Defesa e Segurança Internacional", 2013.

MÜNKLER, Herfried. **Viejas y nuevas guerras: asimetría y privatización de la violencia**. Madrid: Siglo XXI, 2005.

NOBRE, Aneli Moraes Rabelo. **O impacto da guerra sobre a infância: políticas de proteção e reconciliação para crianças em zona de conflito armado**. 2012. Monografia (Conclusão do Curso) – Universidade Estadual Paulista, Franca.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **General Assembly: Resolução A/RES/48/157**, 20 de dezembro de 1993. Disponível em: <<http://www.un.org/documents/ga/res/48/a48r157.htm>>. Acesso em: 2 jul. 2013.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Protocolo adicional I às Convenções de Genebra de 12 de agosto de 1949 relativo à proteção das vítimas dos conflitos armados internacionais**, 1977a. Disponível em: <<http://www.gddc.pt/direitos-humanos/textos-internacionais-dh/tidhuniversais/dih-prot-I-convgenebra-12-08-1949.html>>. Acesso em: 2 jul. 2013.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Protocolo adicional II às Convenções de Genebra de 12 de agosto de 1949 relativo à proteção das vítimas dos**

conflitos armados não internacionais, 1977b. Disponível em: <<http://www.gddc.pt/direitos-humanos/textos-internacionais-dh/tidhuniversais/dih-prot-II-conv-genebra-12-08-1949.html>>. Acesso em: 2 jul. 2013.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Rome Statute of the International Criminal Court**, 1998. Disponível em: <[http://untreaty.un.org/cod/icc/statute/english/rome_statute\(e\).pdf](http://untreaty.un.org/cod/icc/statute/english/rome_statute(e).pdf)>. Acesso em: 10 jul. 2013.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Secretário-geral, Ban Ki-moon**: observações durante o evento “Campanha ‘Mão Vermelha’”. Nova York (EUA), 12 de fevereiro de 2009. Disponível em: <<http://www.onu.org.br/a-onu-em-acao/a-onu-e-as-criancas/>>. Acesso em: 4 jul. 2013.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Security council**: on children and armed conflict: Resolução nº 1314, 11 de agosto de 2000. Disponível em: <<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N00/604/03/PDF/N0060403.pdf?OpenElement>>. Acesso em: 15 set. 2012.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Security council**: on children and armed conflict: Resolução nº 1539, 22 de abril de 2004. Disponível em: <[http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1539\(2004\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1539(2004))>. Acesso em: 10 jul. 2013.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Security council**: on the children and armed conflict. Resolução nº 1261, 30 de agosto de 1999. Disponível em: <<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N99/248/59/PDF/N9924859.pdf?OpenElement>>. Acesso em: 25 ago. 2012.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Security council**: on the children and armed conflict: Resolução nº 1612, 26 de julho de 2005. Disponível em: <[http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1612\(2005\)](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1612(2005))>. Acesso em: 10 jul. 2013.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Sierra Leone - Unomsil**. Disponível em: <<http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/unomsil/UnomsilB.htm#LOME>>. Acesso em: 13 jul. 2013.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **Convenção 182**, 1999. Disponível em: <<http://www.oit.org.br/sites/all/ipcc/normas/conv182.php>>. Acesso em: 2 jul. 2013.

RIVA, Gabriela Rodrigues Saab. **Mil crianças são recrutadas como soldados no mundo** [maio 2013]. Entrevistador: Flávio Aquistapace. Disponível em: <<http://portal.aprendiz.uol.com.br/2013/05/08/300-mil-criancas-sao-recrutadas-como-soldados-no-mundo/>>. Acesso em: 4 jul. 2013.

SARAIVA, José Flávio Sombra. **História das relações internacionais contemporâneas**: da sociedade internacional do século XIX à era da globalização. São Paulo: Saraiva, 2007.

SCHURMAN, Bart. **Clausewitz e os estudiosos da ‘nova guerra’**. Parameters, 2010. Disponível em: <<http://usacac.army.mil/CAC2/MilitaryReview/Archives/Portuguese/MilitaryReview20111031art009POR.pdf>>. Acesso em: 25 ago. 2012.

TABAK, Jana. **As vozes de ex-crianças-soldados**. 2009. Dissertação (Mestrado) - Pontifícia Universidade Católica. Disponível em: <http://www2.dbd.puc-rio.br/pergamum/tesesabertas/0710395_09_pretextual.pdf>. Acesso em: 17 jun. 2013.

VAN CREVELD, Martin. **The transformation of war**. New York: The Free Press, 1991.



De Genebra a Nova York: genocídio e a proteção internacional da pessoa humana

*From Geneva to New York: genocide and the
international protection of individuals*

Leonardo Augusto Peres

Resumo


Genocídio é um dos mais sérios crimes no Direito Internacional. No entanto, continua ocorrendo, mesmo levando-se em conta a existência de diversos mecanismos de proteção internacional dos indivíduos, tais como o Direito Internacional dos Direitos Humanos, o Direito Internacional dos Refugiados, o Direito Internacional Humanitário e os conceitos de segurança humana e responsabilidade de proteger. Este artigo procura demonstrar, portanto, que há um vasto corpo normativo prevenindo o genocídio, e conclui que as razões para sua recorrência devem ser procuradas, pois, além do Direito Internacional.

Palavras-chave: Genocídio; Direitos humanos; Segurança humana; Direito Internacional.

Abstract

Genocide is one of the most serious crimes in international law. Nonetheless, it keeps occurring, even given the existence of several mechanisms of international protection of individuals, such as the International Human Rights Law, the International Refugee Law, the International Humanitarian Law and the concepts of human security and Responsibility to Protect. This article seeks to demonstrate, thus, that there is a vast normative corpus preventing genocide and concludes that the reasons for its recurrence must be sought, therefore, beyond international law.

Key words: Genocide; Human rights; Human security; International law.



Os indivíduos, apesar de poderem ser considerados como emergentes atores internacionais contemporâneos, ainda carecem de proteção frente ao Estado.¹ Internacionalmente, essa proteção se dá através do desenvolvimento do Direito Internacional Humanitário, do Direito Internacional dos Direitos Humanos, do Direito Internacional dos Refugiados e do conceito de segurança humana, de recente emergência. Os três primeiros são considerados, de acordo com Trindade (2004), como as três vertentes da proteção internacional dos direitos da pessoa humana.

O conceito de segurança humana, por sua vez, é entendido originalmente como a necessidade de proteger os seres humanos da necessidade e do medo (PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO, 1994) frente aos Estados, compreendidos como os principais potenciais violadores dos direitos fundamentais de seus cidadãos (RODRIGUES, 2012).

Mesmo com o desenvolvimento de todos os mecanismos visando à salvaguarda dos indivíduos, diversas violações de direitos humanos seguem ocorrendo contemporaneamente. Um dos mais atrozes desrespeitos a esses direitos é o crime de genocídio. Este trabalho analisa, pois, como as vítimas de genocídio são protegidas não apenas pela Convenção para a Prevenção e Repressão do Crime de Genocídio (CPRCG), mas também por todas as vertentes de salvaguarda do ser humano.

As vertentes da proteção internacional da pessoa humana

De acordo com Trindade (2004), as vertentes de proteção internacional da pessoa humana são normalmente vistas de maneira compartimentalizada; há, porém, importantes convergências e complementaridades entre elas: sua aplicação frequentemente simultânea, a interação normativa flagrante² e, principalmente, seu objetivo compartilhado, salvaguardar o ser humano, ou seja, “se deixam guiar por uma identidade de propósito básico: a proteção da pessoa humana em todas e quaisquer circunstâncias” (TRINDADE, 2004).

1. Este artigo é baseado no trabalho de conclusão de curso intitulado “Política externa norte-americana e os casos de genocídio em Ruanda e no Sudão”.

2. O exemplo mais claro parece ser, de acordo com Trindade (2004), o artigo 3, compartilhado pelas quatro Convenções de Genebra sobre Direito Internacional Humanitário, consagrando os direitos humanos essenciais a serem garantidos tanto em situações de conflito armado como de paz.

Já o conceito de segurança humana, apesar de não estar ainda incorporado ao Direito Internacional Público, também se relaciona a essas três vertentes, tendo em vista que compartilha de seu traço comum, ou seja, o objetivo de salvaguarda do ser humano.

Mesmo com as aproximações e interações entre esses quatro mecanismos de proteção humana, cabe em primeiro lugar analisá-los separadamente para, posteriormente, refletir acerca de sua convergência em um caso específico – o do genocídio.

Genebra: Direito Internacional Humanitário

Das três vertentes de proteção da pessoa humana do Direito Internacional, o Direito Internacional Humanitário (DIH) é o que cronologicamente primeiro se consolida. Em primeiro lugar, porque as guerras sempre estiveram presentes na história humana, assim como a tentativa de estabelecer limites ao uso arbitrário da força e ao sofrimento decorrente disso (PEYTRIGNET, 2004). Ademais, o DIH começou a ser codificado ainda no século XIX, quase uma centena de anos antes das duas outras vertentes – a primeira Convenção de Genebra, relativa à proteção das vítimas de guerra, data de 1864.

O DIH pode ser definido como o

corpo de normas jurídicas de origem convencional ou consuetudinário [sic], especificamente aplicável aos conflitos armados, internacionais ou não internacionais, e que limita, por razões humanitárias, o direito das partes em conflito de escolher livremente os métodos e os meios utilizados na guerra, evitando que sejam afetadas as pessoas e os bens legalmente protegidos. (PEYTRIGNET, 2004)

O DIH diferencia-se, portanto, do direito à guerra, ou *jus ad bellum*, conjunto de provisões que autoriza ou não um Estado a utilizar a força contra outro. Tradicionalmente, o *jus ad bellum* estava relacionado ao conceito de “guerra justa”. Desde a adoção da Carta da Organizações das Nações Unidas (ONU) em 1945, porém, é esse documento que estabelece as – restritas – condições para o uso da força, delimitadas por seu Capítulo VII. Robertson (2012) aponta que foram dois os modos pelos quais o Direito Internacional buscou regular as guerras: em primeiro lugar, restringindo as justificativas que poderiam ser usadas para que se recorresse a elas – ou seja, o *jus ad bellum* – e, posteriormente, quando

essa faceta falhou, buscando impor regras para que fossem conduzidas de maneira mais humana.³

Assim, em contraposição ao direito à guerra, o DIH relaciona-se ao *jus in bello*, isto é, ao direito durante a guerra, visando a proteger aqueles nela envolvidos direta ou indiretamente. Busca “limitar o sofrimento humano que é consequência inevitável da guerra”, como afirma Byers (2006, p. 115, tradução nossa).⁴ Para isso, Peytrignet (2004) aponta, existem três vertentes do DIH, cuja divisão, porém, não é essencial, já que se desenvolvem integrada e harmoniosamente, sempre tendo em vista seu viés humanitário, ou seja, o benefício dos indivíduos aos quais suas normas se destinam. A mais recente dessas vertentes é o DIH de Nova York, o qual diz respeito a normas de iniciativa das Nações Unidas visando a garantir os direitos humanos durante situações de conflito e proibir o uso de determinados armamentos nessas circunstâncias. Outra das vertentes é o DIH de Haia, o qual limita os meios e métodos que podem ser utilizados em combate.

A terceira vertente do DIH é a do direito de Genebra, que se relaciona à proteção das vítimas de guerra e, portanto, mais estritamente à proteção da pessoa humana. A diferença entre o DIH de Haia e o de Genebra deriva do fato de que, de acordo com Byers (2006, p. 118, tradução nossa),⁵ o DIH busca estabelecer “a distinção mais clara possível entre combatentes e civis”. Assim, aqueles seriam protegidos pela vertente de Haia, enquanto estes seriam salvaguardados pelo DIH de Genebra.

As origens da vertente de Genebra do DIH remontam à ação de Henri Dunant na batalha de Solferino, em 1859, e à posterior criação da Cruz Vermelha. Uma das propostas de Dunant era a elaboração de um tratado internacional de proteção dos feridos e daqueles que os socorressem. Sua ideia culminou na já mencionada Convenção de Genebra de 1864 (PEYTRIGNET, 2004).

Desde então, o DIH desenvolveu-se sempre à sombra das experiências dramáticas e do sofrimento humano, que motivavam a criação de novas normas internacionais. Esse foi o caso, por exemplo, da segunda Convenção de Genebra, a qual estendeu as provisões da Convenção de 1864 aos combatentes do mar, e da terceira Convenção de Genebra, sobre tratamento dos prisioneiros de

3. O próprio Robertson (2012), porém, admite a contradição na noção de “guerra humana”.

4. [...] limit the human suffering that is the inevitable consequence of war.

5. [...] the clearest possible distinction between combatants and civilians.

guerra, de 1929, a qual foi criada após a experiência da Primeira Guerra Mundial (PEYTRIGNET, 2004). Foi a Segunda Guerra Mundial, porém, que teve maior impacto sobre o DIH, evidenciando a necessidade de proteger a população civil em geral, levando em consideração que durante o conflito mundial as mortes de civis superaram as de militares, como aponta Peytrignet (2004). Somado a isso, o exemplo de guerras internas, como a ocorrida na Espanha, levou, ao fim da Segunda Grande Guerra, à atualização do DIH – o que ocorreu em 1949, com a adoção da quarta Convenção de Genebra e a modernização das três anteriores. Essas convenções foram complementadas por dois protocolos adicionais, de 1977, que surgiram da experiência dos conflitos ocorridos durante o pós-guerra, mesmo com os desenvolvimentos do *jus in bello* e do *jus ad bellum*. O Protocolo I diz respeito às vítimas de conflitos armados internacionais, enquanto o Protocolo II, às de conflitos não-internacionais (PEYTRIGNET, 2004). Em 2005, o Protocolo III foi adotado, adicionando o símbolo do Cristal Vermelho ao da Cruz Vermelha e ao do Crescente Vermelho como emblemas que identificam trabalhadores humanitários passíveis, pois, de proteção. Byers (2006) ainda adiciona a esses tratados de maior escopo a existência de tratados mais específicos e, ao mesmo tempo, de uma série de regras costumeiras não escritas.

Com todo esse arcabouço normativo, o DIH caracteriza-se por ser considerado *jus cogens*, ou seja, sua aplicação é obrigatória. Mesmo os que não tenham ratificado as convenções de Genebra e seus protocolos adicionais são obrigados pelo DIH, tendo em vista que a proibição de ataques direcionados contra civis durante conflitos armados é considerada direito internacional costumeiro – vinculando, assim, todos os Estados, conforme explicita Byers (2006). Além disso, é responsabilidade de todos os Estados, mesmo que não participem do conflito, não apenas respeitar as convenções, mas também fazê-las respeitar, aponta Peytrignet (2004).

Quanto à questão de reciprocidade, parece haver uma divergência na doutrina. Peytrignet (2004) defende que o DIH não depende de reciprocidade ou de correspondência mútua. O desrespeito às regras de DIH, pois, por parte de um Estado participante no conflito, não daria direito a outro Estado na mesma situação de fazer o mesmo. Byers (2006), por sua vez, aponta a existência do direito de represália – ações que violem o DIH são legalmente justificadas desde que sejam apenas resposta a violações cometidas pela

outra parte, obedecendo a uma proporcionalidade com a violação original. De acordo com o autor, isso visa a deter novas violações – o temor de represálias, pois, pode ser considerado uma das principais motivações para que os Estados obedeçam ao DIH durante os conflitos. No mesmo sentido, pode-se pensar que

A importância das Convenções de Haia e de Genebra é que a parte as ignora por sua conta e risco precisamente porque seu comportamento é agora capturado em imagens obtidas por câmeras portáteis ou telefones celulares e transmitidas por televisão via satélite para um público internacional cujo ultraje pressiona os políticos a ‘fazerem algo’ sob a forma de intervenções armadas. As leis de guerra podem não ser diretamente executáveis, mas funcionam para ajudar os espectadores a reconhecer um crime de guerra quando o veem na CNN, Al Jazeera ou BBC World. É a raiva coletiva produzida por esse conhecimento e sua aplicação à conduta de um lado em uma guerra estrangeira que servem tanto para inclinar a opinião internacional em direção à intervenção em favor do lado opositor quanto (mais importante) para superar o ‘fator Mogadíscio’ – aquela baixa tolerância para baixas militares que pode militar contra qualquer intervenção. (ROBERTSON, 2012, p. 247, tradução nossa)⁶

Essa forte resposta da opinião pública às violações de DIH demonstra que o repúdio às práticas criminosas de guerra atingiu relevância significativa. O DIH não está mais presente apenas nas negociações e tratativas estatais em períodos de conflito – a proteção da pessoa humana nessas situações é uma preocupação geral mesmo para aqueles que as assistem de longe.

Palais de Chaillot, Paris: Direito Internacional Direitos Humanos

Diferente do DIH e do Direito Internacional dos Refugiados (DIR), como se verá, os direitos humanos não surgiram como res-

6. The importance of the Hague and Geneva Conventions is that a party ignores them at its peril precisely because its behaviour is now caught on images taken by a hand-held camera or cell-phone and transmitted by satellite television to an international public whose outrage pressures politicians to ‘do something’ by way of armed intervention. The laws of war may not be directly enforceable, but they do function to help viewers know a war crime when they see it on CNN, Al Jazeera or BBC World. It is the collective anger produced by that knowledge and its application to the conduct of one side in a foreign war which serves both to tilt international opinion towards intervention on behalf of the opposing side and (more importantly) to overcome the ‘Mogadishu factor’ – that low tolerance of military casualties which can militate against any intervention at all.

posta a uma situação específica – como o martírio da guerra, por exemplo. Os direitos humanos são construções sociais resultantes de relações políticas, de jogos de poder.

Durante o século XVIII, dois documentos dos mais importantes para a história dos direitos humanos foram elaborados, em contextos de grande agitação política revolucionária contra forças arbitrárias e dominantes: a Declaração de Independência dos Estados Unidos da América, de 1776, ápice da luta anticolonial norte-americana e da chamada Revolução Americana contra a dominação inglesa;⁷ e a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789, assinada na França durante a Revolução Francesa contra o absolutismo. Ambos proclamam a igualdade entre os indivíduos, e buscam, também, a proteção contra a ingerência estatal excessiva em assuntos como a escolha religiosa pessoal e a liberdade individual de se expressar. Outro objetivo dessas cartas foi a garantia de participação política a todos – ainda que esse “todos” se restringisse aos homens brancos instruídos e com renda própria significativa –, o que seria um corolário do direito de igualdade.

Enquanto datar a enumeração dos documentos de direitos humanos certamente é relevante para se compreender o estado da arte desses direitos contemporaneamente à sua elaboração, e considerando que esses documentos foram imprescindíveis para que se construísse um arcabouço jurídico de proteção aos direitos humanos e para que esses tomassem a importância que têm na política e no Direito Internacional hodierno, datar o desenvolvimento dos direitos humanos nesses determinados pontos históricos passa a enganosa impressão de que são consequência dessas declarações – que os documentos do século XVIII “criaram” o direito à liberdade, por exemplo. Ou ainda, que essas declarações reconheceram direitos naturais – que todos os seres humanos intrinsecamente possuem – e, em momentos de extrema iluminação, os redatores desses documentos compreenderam sua existência e a registraram no papel.

Corolário dessa visão equivocada é a ideia das gerações de direitos humanos: a primeira, dos direitos individuais e das liberdades, ou de prestação negativa por parte dos Estados; a segunda, os direitos sociais e políticos, ou de prestação positiva por parte do

7. Outro documento de extrema importância para os direitos humanos também foi elaborado no contexto da Revolução Americana, no mesmo ano de 1776: a Declaração de Direitos da Virgínia.

Estado; a terceira, relativa à autodeterminação dos povos; e a discussão acerca da quarta geração – seriam os direitos de informação e comunicação? Ou seriam aqueles relativos à bioengenharia e ao meio ambiente?

Sánchez Rubio (2011) chama a atenção para o fato de as gerações de direitos humanos representarem uma visão ideológica – de acordo com o autor, no sentido negativo da palavra – que “encobre e justifica uma dominação social tornando-a ‘natural’” (SÁNCHEZ RUBIO, 2011, p. 102, tradução nossa).⁸ Sob essa perspectiva, a visão geracional enquadra os direitos humanos em um molde imposto pela burguesia através de suas lutas sociais: os verdadeiros direitos naturais possuídos pelos seres humanos seriam a liberdade e a igualdade, ou seja, os direitos de primeira geração – o que é provado, por exemplo, pela maior eficácia jurídica e mais sistemas de garantias desses direitos, como aponta Sánchez Rubio (2011). Isso impede que se manifeste o sentido político dos direitos humanos para outros grupos e coletividades em suas lutas – assim como havia se manifestado para a burguesia no século XVIII em sua luta pela liberdade e igualdade contra as limitações da ordem feudal (SÁNCHEZ RUBIO, 2011). Nesse sentido, o autor corrobora o apontamento de Hunt (2009, p. 16): “Aqueles que com tanta confiança declaravam no final do século XVIII que os direitos são universais vieram a demonstrar que tinham algo muito menos inclusivo em mente”.

O que essa discussão aponta é que os direitos humanos são construções sociais e políticas de contextos históricos específicos. Esses direitos não são naturais, intrínsecos aos seres humanos ou à sua existência. “Não são os direitos de humanos num estado de natureza: são os direitos de humanos em sociedade” (HUNT, 2009, p. 19). No mesmo sentido,

Os direitos humanos nascem da vontade e da ação de determinados atores – os quais podem não ser os mesmos em diferentes momentos – em determinados contextos; e também da influência do contexto sobre os atores, visto que não há precedência ontológica. Assim, a construção dos direitos humanos advém de uma mútua relação entre os atores e o contexto no qual estão inseridos. (PERES, 2013, p. 94)

Ao analisar essa construção durante o século XVIII – que culminou com os declarações americanas e francesa de direitos do

8. [...] encubre y justifica una dominación social tornándola “natural”.

homem – Hunt (2009) elabora sua tese de que os direitos humanos começaram a despontar nesse período devido ao surgimento dos sentimentos de empatia e autonomia advindos da leitura de romances ou apreciação silenciosa do teatro e de outras formas de arte, por exemplo, ou do repúdio à tortura baseado nas novas concepções acerca do corpo humano – sobre higiene, privacidade, entre outros. Hunt (2009) aponta que essas experiências inovadoras do século XVIII possibilitaram esses sentimentos de empatia e autonomia, o que levou a uma nova possibilidade nos campos sociais e políticos: a construção dos direitos humanos. A autora explica:

Acredito que a mudança social e política – nesse caso, os direitos humanos – ocorre porque muitos indivíduos tiveram experiências semelhantes, não porque todos habitassem o mesmo contexto social, mas porque, por meio de suas interações entre si e com suas leituras e visões, eles realmente criaram um novo contexto social. (HUNT, 2009, p. 33, destaque nosso)

Demonstra-se, assim, que os direitos humanos também não são meros frutos do contexto social e histórico, mas construções com participação ativa dos atores a partir de suas visões de si próprios, do outro e da sociedade como um todo.⁹ Esse processo, porém, não se encerrou no século XVIII, e foi responsável, no século XX, pela internacionalização dos direitos humanos:

A experiência da guerra afetou a identidade dos Estados, os quais passaram a considerar os direitos humanos como parte de sua agenda internacional – isto é, os direitos humanos assumiram um novo significado advindo das interações intersubjetivas entre os Estados durante e após a guerra. (PERES, 2013, p. 95)

Do século XVIII até a metade do século XX, os direitos humanos haviam sido competência exclusiva interna dos Estados, em sua relação com os cidadãos. Existia um Direito Internacional até então, mas este estava preocupado apenas com as relações entre os Estados, as questões de soberania e de não-intervenção, por exemplo. Os direitos humanos eram direitos internos dos indivíduos como cidadãos de determinado Estado; o Direito Internacional era o direito dos Estados como membros do sistema internacional.

A grande revolução contemporânea no campo dos direitos humanos, pois, foi a concepção de que os indivíduos têm direitos porque são humanos e não porque são cidadãos de um ou outro Estado

9. Nesse sentido, ver a relação entre a teoria construtivista das Relações Internacionais e os Direitos Humanos elaborada por Peres (2013).

(EVANS; NEWNHAM, 1998). O processo de internacionalização dos direitos humanos, portanto, foi um movimento de transcendência do Direito Internacional para os indivíduos em detrimento dos Estados.

De acordo com Piovesan (2007), esse processo de internacionalização é recente, fruto do pós-Segunda Guerra Mundial, e responde à barbárie nazista durante o conflito. Os direitos humanos adquirem um novo significado como referenciais orientadores da ordem internacional, sob os preceitos de moralidade e legalidade. Esse processo de internacionalização tem, ainda de acordo com a autora, duas vertentes: por um lado, a emergência de um novo constitucionalismo ocidental, pautado pelo princípio de dignidade humana; por outro, o surgimento do Direito Internacional dos Direitos do Homem (DIDH).

O marco inicial do DIDH é, pois, a assinatura, no Palais de Chaillot, em Paris, no ano de 1948, da Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH). Principal documento internacional concernente aos direitos humanos, a DUDH, em grande parte de seus artigos, reflete aqueles direitos estabelecidos pelas cartas do século XVIII – a liberdade, a igualdade, o direito de participação política. A própria Magna Carta do século XIII ressoa em seus Artigos 9º, 10º e 11º, os quais condenam a detenção arbitrária e estabelecem o direito ao devido processo legal. Mas a DUDH também traz um novo rol de direitos, de faceta mais social e econômica: o direito à segurança social (Artigo 22), ao trabalho (Artigo 23), à saúde e ao bem-estar (Artigo 25) e à educação (Artigo 26) são alguns exemplos.

Em 1966, dois pactos adicionais à DUDH foram assinados, refletindo também essa divisão entre os direitos de liberdade e igualdade e os direitos sociais e econômicos. Um deles foi o Pacto Internacional de Direitos Cívicos e Políticos, que resultou, no contexto da ONU, na criação do Comitê de Direitos Humanos; e o outro, o Pacto de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, o qual, por sua vez, levou à criação do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais no âmbito da organização.

A DUDH é, ainda, o principal instrumento do DIDH. Entretanto, além das convenções e pactos discutidos acima, diversos documentos e tratados compõem essa vertente. Além dos tratados internacionais, como a CPRCG, também de 1948, ou Convenção de Viena de Direitos Humanos de 1993, cartas regionais foram promulgadas e tribunais criados, gerando três sistemas regionais de

proteção dos direitos humanos: o europeu, o interamericano e o africano. Assim, o DIDH é formado tanto pelo sistema internacional de proteção quanto pelos sistemas regionais.

Essa vertente da proteção da pessoa humana possui, portanto, um arcabouço normativo significativo e um relevante espectro de temas a ela pertinentes. Pode-se considerar, inclusive, as outras duas vertentes de proteção da pessoa humana como ramificações do DIDH, como se verá com o caso do Direito Internacional dos Refugiados, a seguir.

De volta a Genebra: Direito Internacional dos Refugiados

A terceira vertente da proteção internacional da pessoa humana é o Direito Internacional dos Refugiados (DIR). De acordo com a Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados (Crer), também conhecida como Convenção de Genebra de 1951, em seu artigo primeiro, refugiado é aquela pessoa que,

temendo ser perseguida por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, se encontra fora do país de sua nacionalidade e que não pode ou, em virtude desse temor, não quer valer-se da proteção desse país, ou que, se não tem nacionalidade e se encontra fora do país no qual tinha sua residência habitual em consequência de tais acontecimentos, não pode ou, devido ao referido temor, não quer voltar a ele. (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1951, art. 1º, 2)

Os primeiros esforços de normatização do DIR remontam ao Escritório Nansen para Refugiados, criado em 1930 no contexto da Liga das Nações, a qual buscava soluções para os problemas de paz e segurança advindos da Primeira Guerra Mundial. O norueguês Fridtjof Nansen havia presidido o Alto Comissariado para Refugiados Russos e criado o Passaporte Nansen, documento que identificava os refugiados e lhes permitia retornar ao país que os expedira (PEREIRA, 2009). Em 1936 surgiu o Alto Comissariado para os Refugiados Judeus provenientes da Alemanha, o qual teve mandato, assim como o Escritório Nansen, até 1938. Com o final das atividades de ambos, foi criado o Alto Comissariado da Liga das Nações para Refugiados (ACLNR), o qual funcionou até o término da própria Liga, em 1946 (PEREIRA, 2009).

De acordo com Pereira (2009), após a Segunda Guerra Mundial e com a criação da Organização das Nações Unidas, em 1948 surgiu a Organização Internacional para os Refugiados, a qual exis-

tiu até 1952, quando transferiu suas competências para o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (Acnur). O Acnur havia iniciado suas atividades em 1º de janeiro de 1951, logo preparando o texto da Crer, aprovado em Genebra em 1951 e entrando em vigor em 1954.

Santiago (2004) destaca que a Crer unificou a linguagem do DIR, tendo em vista que, anteriormente, existiam apenas convenções referentes a grupos específicos de refugiados, ou seja, não universais.¹⁰ No mesmo sentido, Pereira (2009, p. 65) destaca que a Crer representa o principal documento do DIR, trazendo “a definição jurídica do instituto do refúgio, estabelecendo seus elementos essenciais, critérios e âmbitos de aplicação”.

Cabe aqui notar a diferenciação entre o instituto jurídico do refúgio e o do asilo. De acordo com Pereira (2009), o asilo, existindo em sua forma territorial – quando o indivíduo está no território de outro país, diferente daquele de sua nacionalidade e que o persegue – ou diplomática – quando o indivíduo busca proteção em embaixadas ou navios de outra bandeira, por exemplo –, depende da existência de perseguição política que motive a busca de proteção por um indivíduo em particular e é praticado principalmente na América Latina. O refúgio, por outro lado,

é assegurado universalmente e aplicado [...] em âmbito universal, a partir de cinco motivos geradores do bem fundado temor de perseguição, seu elemento essencial, quais sejam: raça, religião, opinião política, pertencimento a um determinado grupo social e nacionalidade. (PEREIRA, 2009, p. 64)

Existem ainda outras diferenças entre os dois institutos, por exemplo: a necessidade de extraterritorialidade para o refúgio, o que não acontece com o asilo diplomático; o reconhecimento do *status* de refugiado atende a critérios objetivos, delimitados pela Crer, enquanto a concessão de direito de asilo é decisão discricionária do Estado; o Estado que acolhe refugiados tem obrigações internacionais para com eles, o que não acontece no asilo (PEREIRA, 2009).

Além do próprio conceito de refugiado, outros dois princípios são fundamentais para o DIR: o de não-devolução e o de repatriação voluntária. O primeiro é expresso no artigo 33 da Crer, o qual versa que:

10. O autor aponta como exemplos o Acordo sobre Refugiados Russos, de 1922; o Acordo sobre Refugiados Armênios, de 1924; o Acordo sobre Outros Grupos de Refugiados (sírios, turcos), também de 1924; três documentos relativos aos refugiados alemães, entre 1936 e 1946; entre outros (SANTIAGO, 2004).

Nenhum dos Estados-membros expulsará ou rechaçará, de maneira alguma, um refugiado para as fronteiras dos territórios em que a sua vida ou a sua liberdade seja ameaçada em virtude da sua raça, da sua religião, da sua nacionalidade, do grupo social a que pertence ou das suas opiniões políticas. (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1951, art. 33)

Santiago (2004) aponta-o como o princípio fundamental do sistema internacional de proteção dos refugiados, reconhecido como *jus cogens* pela comunidade de Estados. Ele ainda relaciona-se diretamente com o segundo princípio, de repatriação voluntária, o qual é, ainda de acordo com o autor, a solução ideal para o problema dos refugiados. A repatriação deve, pois, “responder a uma decisão voluntária do refugiado, sendo este requisito [...] básico” (SANTIAIGO, 2004).

Mesmo com todas as diferenças entre refúgio e asilo, Pereira (2009) destaca que ambos se assemelham por visarem, acima de tudo, à proteção da pessoa humana, em especial aquelas que sofram perseguição em seu próprio Estado, e que tenham necessidade, portanto, de se dirigirem a outros Estados para que vivam digna e pacificamente. Como ambos têm o objetivo de proteger a pessoa humana, pertencem, de maneira geral, ao DIDH. O refúgio, mais especificamente, é tutelado pelo DIR.

É clara, assim, a estreita relação entre o DIR e o DIDH. Trindade (2004) destaca que os refugiados devem ser protegidos de detenção arbitrária ou violenta e que a eles devem ser assegurados direitos econômicos e sociais de modo a que garantam segurança e autossuficiência a suas famílias. Em geral, pois, o autor aponta a importância de que sejam respeitados os direitos humanos dos refugiados em todas as etapas da sua proteção presentes na Nova Estratégia do Acnur, de 1993 – desde a prevenção até uma solução duradoura, passando pelo próprio período de refúgio (TRINDADE, 2004).

No mesmo sentido, Pereira (2009) aponta que o DIR tutela a proteção dos indivíduos em situações definidas, isto é, quando estes se sentirem perseguidos a tal ponto que necessitem deixar seu próprio Estado a fim de buscar um ambiente mais seguro em outro país. O DIDH, por sua vez, de acordo com a autora, visa a salvaguardar os indivíduos contra uma série de violações de seus direitos civis, políticos, sociais, econômicos ou culturais, perpetradas por quaisquer atores, não apenas o Estado. Essas violações podem acontecer interna ou internacionalmente. Em geral, portanto,

A proteção da pessoa humana é considerada, desse modo, multifacetada e universalmente reconhecida pelo DIDH, tornando-se fundamental para a garantia, respeito e efetivação dos direitos básicos do homem e, em última análise, para assegurar a felicidade e o bem-estar de todos. (PEREIRA, 2009, p. 39)

O DIR, pois, é mais uma das facetas dessa busca por proteção dos direitos humanos e salvaguarda dos indivíduos. É, portanto, uma das vertentes da proteção internacional da pessoa humana.

Turtle Bay, Nova York: a proteção da pessoa humana como tema de segurança

O fim da Guerra Fria possibilita e incentiva o alargamento da agenda de segurança internacional. Logo desponta o conceito de segurança humana, divulgado principalmente pelo relatório de desenvolvimento humano de 1994, intitulado **Novas dimensões da segurança humana** e publicado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD).

Esse documento destaca dois elementos de ameaça – insegurança – contra os quais os indivíduos devem ser protegidos, a fim de que se sintam seguros. A primeira ameaça seria o medo, e a segunda, a necessidade. A proteção contra aquele se centra “na importância de se evitar a violência contra a integridade física causada pelas guerras, conflitos civis, enfrentamentos étnicos e ataques do próprio Estado” (RODRIGUES, 2012, p. 15). Já a salvaguarda contra a necessidade se pauta pelo princípio do “desenvolvimento econômico e social sustentável como a única forma de assegurar as bases para que os direitos humanos venham a ser respeitados” (RODRIGUES, 2012, p. 15-16).

Esse conceito de segurança humana como a garantia de um mundo livre do medo e da necessidade é bastante criticado, como aponta Sorj (2005, p. 42), por ser demasiado “amplo e impreciso” e por não indicar políticas nacionais ou internacionais objetivas de segurança. Assim, segurança humana não é um conceito aceito consensualmente na política internacional e no meio acadêmico (SORJ, 2005).

Mesmo sob críticas, a discussão sobre a segurança humana teve repercussões práticas, pelo menos no ambiente da ONU: em 2001 foi criada a Comissão das Nações Unidas sobre Segurança Humana, a qual publicou seu relatório em 2003. Também em 2001, no âmbito da organização, foi formulado o princípio de “Respon-

sabilidade de proteger” (R2P), aceito como princípio da ONU por sua Assembleia Geral em 2005 (RODRIGUES, 2012). Em 2009, o princípio se reforçou no âmbito desse organismo com um relatório apresentado pelo Secretariado-Geral à sua Assembleia, com o título **Implementando a responsabilidade de proteger** (FONSECA JÚNIOR, 2010).

O princípio de R2P segue a linha do dever de ingerência e da intervenção humanitária, todos imbuídos da nova ideia de segurança, que não se limita à proteção de integridade territorial dos Estados, mas busca salvaguardar as populações que porventura sofram ameaças sistemáticas de violência e violações de direitos humanos (FONSECA JÚNIOR, 2010) – ou seja, de segurança humana. A grande inovação do R2P foi “acrescentar à ideia de soberania a de ‘responsabilidade’: os Estados, além de oferecer segurança aos seus cidadãos, teriam, no exercício da soberania, a ‘responsabilidade’ por garantir-lhes a observância dos direitos humanos” (FONSECA JÚNIOR, 2010, p. 179).

Com o princípio de R2P aceito e funcional na ONU, principalmente após 2005, o Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) estende sua competência também para assuntos de direitos humanos, e aceita que as violações a eles podem ser ameaças à paz e à segurança internacionais. Ao mesmo tempo, isso abre precedentes para que o CSNU autorize o uso de quaisquer meios necessários que possibilitem que os Estados cumpram sua responsabilidade de proteger os indivíduos e seus direitos – inclusive os meios coercitivos, tais como previstos no Capítulo VII da Carta da ONU (GHISLENI, 2011).

Essa possibilidade leva à principal crítica ao princípio de R2P – de que ele seria apenas uma forma de legitimação de intervenção internacional com motivações políticas e não humanitárias. Essa crítica advém principalmente do fato de o R2P não ser uma norma jurídica – o que o diferencia das três vertentes de proteção da pessoa humana do Direito Internacional Público –, mas um “padrão de comportamento” que “se situa no repertório dos elementos de legitimidade da ordem internacional” (FONSECA JÚNIOR, 2010, p. 177), e não de legalidade. Assim, o R2P corresponde mais a um mecanismo, uma ferramenta para que se cumpra o estabelecido nos tratados de DIH, DIDH ou DIR e, portanto, “é parte do mundo de valores, um caminho a seguir. Se e quando a [R2P] vai ser efetivamente usada é um tema em aberto e depende de escolhas políticas”

(FONSECA JÚNIOR, 2010, p. 177) – disso decorre, justamente, a mencionada crítica ao R2P.

Apesar das controvérsias relativas ao princípio de R2P – e, em geral, ao conceito de segurança humana – estes podem ser importantes ferramentas na proteção dos indivíduos em situações de extremo risco ou violência. Para isso, porém, é imperativo que sejam aplicados de forma responsável e respeitando o Direito Internacional, ou seja, em harmonia com as três vertentes de proteção da pessoa humana.

Um ponto de encontro: genocídio e as vertentes da proteção da pessoa humana

Procurou-se demonstrar, até aqui, a relação entre as três vertentes de proteção da pessoa humana do Direito Internacional e entre elas e os conceitos de segurança humana e R2P. Em geral, os quatro mecanismos visam, acima de tudo, à “salvaguarda do ser humano” (TRINDADE, 2004). Normativamente, citou-se o Artigo 3, comum às quatro Convenções de Genebra de DIH, que garante os direitos fundamentais àqueles envolvidos em conflitos. Robertson (2012) exalta o papel desse artigo na integração entre os direitos humanos e o direito de guerra, apontando que não foi um feito pequeno, em 1949, convencer as potências coloniais de que seu direito de acabar com rebeliões nos territórios que dominavam deveria ser limitado por deveres humanitários para com cidadãos e rebeldes.

Em relação ao DIR, Pereira (2009) demonstrou a estreita relação deste com o DIDH. Byers (2006), por sua vez, oferece um exemplo da relação do DIR com o DIH: na Guerra do Kosovo, aviões B-52, que operam em elevada altitude, foram utilizados para bombardear alvos inimigos sem risco de serem atingidos pela defesa antiaérea sérvia. Essa atitude contraria o princípio de DIH de que as armas utilizadas em ataques devem ser apropriadas para que se distingam alvos civis de militares – as bombas lançadas de B-52 são menos precisas do que as bombas ditas “inteligentes” lançadas de altitudes menores. A relação com o DIR reside no fato de que, durante a guerra kosovar, as bombas da Otan atingiram diversos comboios de refugiados.

Assim, a relação entre os quatro mecanismos fica explícita não apenas em termos de princípios e de normas, mas também no que diz respeito à sua aplicação e operacionalização. A nova estratégia

do Acnur, pautada pelos direitos humanos, e a atuação da Cruz Vermelha para além daquela disposta nas Convenções de Genebra, são exemplos apontados por Trindade (2004). Argumenta-se, a seguir, que essa relação fica clara também nos casos de resposta internacional a episódios de genocídio.

Mesmo com todas as discussões acadêmicas acerca do que configura ou não um genocídio, e com todas as definições que emergem a partir delas,¹¹ o Direito Internacional aceita apenas um conceito: aquele apresentado pelo artigo 2º da CPRGC e reproduzido no Estatuto de Roma, artigo 6º, entendendo o genocídio como atos cometidos “com a intenção de destruir, no todo ou em parte, um grupo nacional, étnico, racial ou religioso”. Esses atos incluem o assassinato de membros do grupo, qualquer dano grave à sua integridade física ou mental, a submissão desses membros a condições de existência que proporcionem sua destruição física, total ou parcial, qualquer ato que impeça os nascimentos dentro desse grupo e a transferência forçada de menores desse grupo a outro. À luz dessa definição, pois, torna-se a examinar as relações entre os casos de genocídio e os quatro mecanismos de proteção da pessoa humana.

A relação entre o genocídio e o DIDH parece ser a mais evidente. O genocídio é uma violação dos direitos humanos. Os atos que caracterizam um comportamento genocida violam pelo menos uma dezena dos artigos da DUDH – todos aqueles que asseguram o direito à liberdade, à igualdade, à vida e sua dignidade. A própria CPRGC é considerada um instrumento internacional de proteção dos direitos humanos, ou seja, um dos tratados que compõem o arcabouço normativo do DIDH.

O preâmbulo da DUDH admite que as violações de direitos humanos resultam em atos de barbárie que ofendem a consciência da humanidade – tendo em vista o contexto no qual essa declaração foi escrita, o genocídio certamente era uma dessas barbáries que os redatores tinham em mente. No mesmo sentido, a Resolução 7/25 do Conselho de Direitos Humanos da ONU, de 28 de março de 2008, também em seu preâmbulo, aponta que “massivas, sérias e sistemáticas violações de direitos humanos e de direito internacional humanitário podem resultar em genocídio” (HUMAN RIGHTS COUNCIL, 2008, tradução nossa).¹² Nota-se, pois, dois pontos rele-

11. Nesse sentido, ver Jones (2006).

12. [...] massive, serious and systematic violations of human rights and international humanitarian law might result in genocide [...].

vantes do tratamento dado pela ONU para a questão do genocídio: em primeiro lugar, não é uma violação de direitos humanos “qualquer”, mas qualificada – massiva, séria, sistemática. Por outro lado, o genocídio não só é uma violação dos direitos humanos, mas também consequência de outras violações que se tornam sistemáticas e de grande abrangência.

O artigo 1º da CPRCG admite que o genocídio pode ser cometido tanto em tempos de paz quanto em tempos de guerra. A fim de que se compreenda a relação entre genocídio e o DIH, porém, é necessário considerá-lo como um conflito. Para isso, cabe a concepção apresentada por Moses (2006) – o genocídio como uma versão extrema de contrainsurgência. Assim, o genocídio existe potencialmente em qualquer sociedade quando o Estado mobiliza-se a fim de derrotar qualquer forma de resistência interna. O passo de contrainsurgência para genocídio é dado quando comunidades são destruídas com o objetivo de que não possam mais dar apoio à insurgência (MOSES, 2006).

De acordo com o autor, “contrainsurgência segue a lógica de guerras civis” (MOSES, 2006, tradução nossa).¹³ O crime de genocídio, portanto, não apenas viola os direitos humanos mais básicos, a CPRCG e é passível de punição pelo Tribunal Penal Internacional – ele também viola, ao atacar civis em um contexto de guerra civil, o DIH de maneira geral, e em especial o Protocolo II, o qual estende a salvaguarda às vítimas de forças governamentais ou antigovernamentais em conflitos não-internacionais. Nesse sentido, considera-se que

A regulamentação de tais conflitos internos [...] constitui tarefa das mais prementes, porquanto os Estados, diante deles, alegam que tais conflitos requerem derrogações dos tratados de direitos humanos (por constituírem situação de emergência nacional), ao mesmo tempo em que também alegam que não alcançam eles os parâmetros – nível ou intensidade de violência – requeridos para a aplicação do artigo 3 comum às Convenções de Genebra ou do Protocolo Adicional II. (TRINDADE, 2004)

Os casos de genocídio também se relacionam estreitamente com o DIR. As vítimas de genocídio buscam refúgio em outros Estados, visando a fugir da perseguição perpetrada contra seu grupo por seu próprio Estado. Foi o que aconteceu, por exemplo, no caso de Darfur, conforme explica Ghisleni (2011): o fluxo de refugiados

13. Counter-insurgency follows the logic of civil wars.

do Sudão para o Chade foi tamanho que acabou por gerar tensões entre os dois países. Foi essa possibilidade de que o conflito se regionalizasse, além das considerações acerca de violações de direitos humanos, por exemplo, que levaram o CSNU a intervir no oeste sudanês em 2004. Sem o respaldo da proteção por parte do DIR, portanto, não apenas os grupos vítimas de genocídio correm risco de continuarem a sofrer violações de seus direitos fundamentais e terem, pois, sua situação agravada, mas a própria relação entre os Estados pode se deteriorar, com consequências potencialmente preocupantes para a comunidade internacional, como prova o caso sudanês com o Chade.

Além de uma consequência do genocídio, Midlarsky (2005) alega que a presença de refugiados pode estar entre suas causas ou, pelo menos, entre seus elementos potencializadores. Sua tese, desenvolvida a partir da análise do caso do massacre de judeus na Europa entre 1941 e 1945, é a de que a presença de refugiados em um território diminui o ambiente espacial disponível à população original e atinge seu *status* socioeconômico. Midlarsky (2005) aponta que, se ocorrer degradação da posição socioeconômica da população nacional frente à estrangeira, acompanhada de perda de poder político, genocídio pode vir a ocorrer. Isso é motivado por quatro fatores: a valorização da territorialidade *per se*; a reação emocional, a qual pode se traduzir em brutalidade, que advém da contração do espaço nacional – a raiva, pois, que pode ser motivada por uma ameaça externa, é direcionada aos refugiados, podendo se traduzir em fortes reações negativas contra pessoas de etnias distintas; o fato de as perdas serem mais valorizadas que os ganhos e, portanto, a percepção de perda territorial podendo ter um papel aumentado na consciência política coletiva; e a percepção dos refugiados como um grupo alheio, como “outro”, que pode ser motivada pela percepção de que estes são mais ricos ou vivem mais confortavelmente – como era o caso dos judeus na época analisada pelo autor (MIDLARSKY, 2005).

Em relação a isso, a Crer dispõe, em seu artigo 34, que o Estado que recebe os refugiados deve facilitar e acelerar sua assimilação ou naturalização. À tutela do DIR, pois, através do acato a essa provisão – respeitando também a vontade do refugiado –, esse Estado pode diminuir a sensação do estrangeiro que busca refúgio como o “outro” dentro do próprio território e o sentimento de ódio contra ele, ajudando assim, possivelmente, a prevenir casos de genocídio.

Por fim, é necessário considerar a relação entre genocídio e segurança humana, em especial o conceito de R2P, seu corolário contemporâneo. Rodrigues (2012) defende que a existência desses conceitos condicionou e promoveu uma valorização da soberania – estabelecendo, assim, uma prática boa de soberania, quando os Estados garantem os direitos humanos, e uma má, quando promovem sua violação. Assim, os Estados, ao aderirem ao conceito de segurança humana, estariam adotando uma conduta correta, ao passo que poderiam ser recriminados se praticassem sua soberania de maneira ruim. A segurança humana e a R2P não são, pois, normas jurídicas, mas, ao estabelecer um padrão de comportamento para os Estados, se firmam como “elementos de legitimidade da ordem internacional” (FONSECA JÚNIOR, 2010, p. 177).

Esses conceitos, portanto, surgem como ferramentas para que se cumpra aquilo que foi disposto em tratados que os inspiraram, como é o caso da CPRCG. Assim, esse conceito

passa a ser um dado da realidade política na medida em que se converte em “argumento” a que se pode recorrer em situações específicas que se aproximam do que descreve. Reforça a posição dos que pretendem combater a violação de direitos humanos em situações extremas, como [...] o genocídio. (FONSECA JÚNIOR, 2010, p. 177)

Quando algum Estado, ONG ou instituição internacional, pois, clama por medidas contra casos de genocídio, ou aponta que a CPRCG está sendo violada, pode recorrer ao R2P e à valorização que promove da prática da soberania estatal em boa ou má como argumento em favor da resolução da situação.

Considerações finais

Buscou-se, neste trabalho, esclarecer as relações entre as três vertentes da proteção internacional da pessoa humana no Direito Internacional, entre estas e o conceito de segurança humana e, principalmente, entre esses quatro mecanismos e o conceito de genocídio. Este é um fenômeno complexo, acerca do qual nem o meio acadêmico nem a prática do Direito Internacional parecem atingir consenso acerca das suas causas, motivações, consequências, maneiras de prevenção, entre outros.

Mesmo com toda essa complexidade, fica claro que além de ser um crime internacional *per se*, o genocídio viola os princípios

básicos do DIDH, do DIH, do DIR e vai de encontro aos conceitos de segurança humana e de R2P – é, portanto, não apenas um atentado contra determinado grupo, mas contra cada um de seus indivíduos.

Conclui-se que o arcabouço jurídico de Direito Internacional para combater os casos de genocídio e proteger cada uma de suas vítimas, portanto, existe. Deve-se buscar compreender, pois, por que mesmo com esses mecanismos de proteção da pessoa humana, com a existência de uma convenção internacional cujo objetivo é coibir o genocídio, e com a existência de um tribunal que detém competência para investigar e punir esse crime, ele segue ocorrendo até hoje, muitas vezes impunemente.

Referências

BYERS, Michael. **War Law**. Nova York: Grove; Atlantic, 2006. p. 115;118.

Convenção para a Prevenção e a Repressão do Crime de Genocídio, 9 de dez. de 1948.

Convenção relativa ao estatuto dos refugiados, 21 de jul. de 1951.

EVANS, Graham; NEWNHAM, Jeffrey. **Dictionary of international relations**. Londres: Penguin Books, 1998.

FONSECA JUNIOR, Gelson. Dever de proteger ou nova forma de intervencionismo? In: JOBIM, Nelson A.; ETCHEGOYEN, Sergio W.; ALSINA, João P. **Segurança internacional: perspectivas brasileiras**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2010. p. 175-192

GHISLENI, Alexandre P. **Direitos humanos e segurança internacional: o tratamento dos temas de direitos humanos no Conselho de Segurança das Nações Unidas**. Brasília: Funag, 2011.

HUMAN RIGHTS COUNCIL. **Prevention of genocide**. [Resolução]. Documento da ONU A/HRC/RES/7/25, 28 de mar. de 2008.

HUNT, Lynn. **A invenção dos direitos humanos: uma história**. São Paulo: Companhia das Letras, 2009. p. 16-19

JONES, Adam. **Genocide: a comprehensive introduction**. Londres; Nova York: Routledge, 2006.

MIDLARSKY, Manus I. The demographics of genocide: refugees and territorial loss in the mass murder of European Jewry. **Journal of Peace Research**, v. 42, n. 4, jul. 2005, p. 375-391.

MOSES, Dirk. **Why the discipline of “genocide studies” has trouble explaining how genocides end?** 22 dez. 2006. Disponível em: <<http://howgenocide-send.ssrc.org/Moses/>>. Acesso em: 23 abr. 2013.

PEREIRA, Luciana D. Durães. **O direito internacional dos refugiados: análise crítica do conceito “refugiado ambiental”**. 2009. 171f. Dissertação (Mestrado em

Direito) - Programa de Pós-graduação em Direito, Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte.

PERES, Leonardo A. A construção dos direitos humanos e o regime de direitos humanos do sistema ONU. **Perspectiva**: reflexões sobre a temática internacional. Porto Alegre, n. 8. p. 85-99, 2013.

PEYTRIGNET, Gérard. Sistemas internacionais de proteção da pessoa humana: o direito internacional humanitário. In: TRINDADE, Antônio A. Cançado; PEYTRIGNET, Gérard; DE SANTIAGO, Jaime Ruiz. **As três vertentes da proteção internacional dos direitos da pessoa humana**: direitos humanos, direito humanitário, direito dos refugiados. 22 abr. 2004. Disponível em: <<http://icrc.org/por/resources/documents/misc/direitos-da-pessoa-humana.htm>>. Acesso em: 12 dez. 2012.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e justiça internacional**: um estudo comparativo dos sistemas regionais europeu, interamericano e africano. São Paulo: Saraiva, 2007.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. **Human Development Report**. Nova York: Oxford University Press, 1994.

ROBERTSON, Geoffrey. **Crimes against humanity**: the struggle for global justice. 4. ed. Londres: Penguin Books, 2012.

RODRIGUESP, Thiago. Segurança planetária, entre o climático e o humano. **Eco-política**, São Paulo: n. 3, p. 5-41, maio/ago. 2012.

SÁNCHEZ RUBIO, David. Sobre el concepto de 'historización' y una crítica a la visión sobre las (de)generaciones de derechos humanos. In: BERTOLDI, Márcia Rodrigues; SPOSATO, Karyna Batista (Coord.). **Direitos humanos**: entre a utopia e a contemporaneidade. Belo Horizonte: Fórum, 2011. p. 101-13.

SANTIAGO, Jaime Ruiz de. O direito internacional dos refugiados em sua relação com os direitos humanos e em sua evolução histórica. In: TRINDADE, Antônio A. Cançado; PEYTRIGNET, Gérard; SANTIAGO, Jaime Ruiz de. **As três vertentes da proteção internacional dos direitos da pessoa humana**: direitos humanos, direito humanitário, direito dos refugiados. 22 abr. 2004. Disponível em: <<http://icrc.org/por/resources/documents/misc/direitos-da-pessoa-humana.htm>>. Acesso em: 12 dez. 2012.

SORJ, Bernardo. Segurança, segurança humana e América Latina. **Sur** - Revista Internacional de Direitos Humanos. n. 3, ano 2, p. 40-59, 2005. Disponível em: <http://www.surjournal.org/conteudos/pdf/3/sorj.zip>.

TRINDADE, Antônio A. Cançado. Introdução: as três vertentes da proteção internacional da pessoa humana – da compartimentalização à interação. In: TRINDADE, Antônio A. Cançado; PEYTRIGNET, Gérard; DE SANTIAGO, Jaime Ruiz. **As três vertentes da proteção internacional dos direitos da pessoa humana**: direitos humanos, direito humanitário, direito dos refugiados. 22 abr. 2004. Disponível em: <<http://icrc.org/por/resources/documents/misc/direitos-da-pessoa-humana.htm>>. Acesso em: 12 dez. 2012

Sobre os autores

Camille Remondeau

Graduanda em Relações Internacionais pela
Universidade Federal do Rio Grande do Sul

Carolina Sanches Lecornec Dias

Bacharel em Relações Internacionais pela
Universidade de Brasília.
carolsanches92@gmail.com

Darli Magioni Junior

Bacharel em Relações Internacionais pela
Universidade de Brasília.
darli.magioni.jr@gmail.com

Felipe Bortoncello Zorzi

Graduando em Relações Internacionais pela
Universidade Federal do Rio Grande do Sul.
felibz@yahoo.com.br

Fernanda Ferreira de Freitas

Bacharel em Relações Internacionais pela
Universidade de Brasília.
fernandafdfreitas@gmail.com

Giovanna Ayres Arantes de Paiva

Mestranda em Relações Internacionais pelo
Programa San Tiago Dantas (Unesp/Unicamp/Puc-SP).
giovanna.aap@gmail.com

Laura Vicentin Lammerhirt

Graduanda em Relações Internacionais pela
Universidade Federal do Rio Grande do Sul e
História pela Pontifícia Universidade Católica
do Rio Grande do Sul.

Leonardo Augusto Peres

Graduando em Relações Internacionais pela
Universidade Federal de Santa Maria.
lperes15@gmail.com

Leonardo Carvalho L. A. Bandarra

Bacharel em Relações Internacionais pela
Universidade de Brasília.
lclab90@gmail.com

Marina de Oliveira Finger

Graduanda em Relações Internacionais pela
Universidade Federal do Rio Grande do Sul.
marina_finger@yahoo.com.br

Natasha Pergher Silva

Graduanda em Relações Internacionais pela
Universidade Federal do Rio Grande do Sul e
Ciências Econômicas pela Pontifícia Universidade
Católica do Rio Grande do Sul.

Patrícia Nabuco Martuscelli

Mestranda em Relações Internacionais pela
Universidade de Brasília.
patnabuco@gmail.com

Renata Postal

Graduanda em Relações Internacionais pela
Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

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

