

Abril de 2021

A

Revista de Graduação em Relações Internacionais

INTERNACIONALISTA



1ª Edição - Volume 2

Perspectivas contemporâneas de
Relações Internacionais

EDITORIAL

INTERDISCIPLINARIDADE EM PAUTA: COMO AVANÇAR NA DISCIPLINA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Mateus Muzulon Braga

Na continuidade da primeira edição de A Internacionalista, a interdisciplinaridade (ou multidisciplinaridade) e sua contribuição para as Relações Internacionais foi o centro dos esforços; na medida que avançamos com a edição dos dois volumes, percebemos como tal conceito está intrínseco na disciplina desde suas questões clássicas até as mais inovadoras. É uma área que naturalmente absorve metodologias, ontologias e as transforma em algo seu, voltando-se para o entendimento do exterior. Esse objeto externo ainda está sob forte disputa, e continuará a ser discutido, como aponta Áureo Toledo na entrevista concedida para este volume.

Além de abordagens e temáticas mais recentes como políticas públicas internacionais, governança local de temáticas globais, teoria feminista e estudos étnicos, temos também intercâmbio entre áreas que são clássicas, mas que geralmente não conversam. É o caso do ensaio sobre a dimensão econômica dos direitos humanos e a análise da política externa do Vaticano, com a religião como elemento fundamental. A entrevista com Áureo Toledo integra o conjunto com reflexões sobre o papel da interdisciplinaridade, desafios teóricos e metodológicos das RI e a importância do local frente ao global, e passa por temas como violência e crise da democracia.

A interdisciplinaridade se coloca como necessária na medida que há um esforço para integrar as partes que compõem o todo das Relações Internacionais. Compreender eventos por meio desse instrumental é a tarefa do pesquisador que está se formando agora. A Internacionalista espera contribuir com esse conjunto mostrando algumas das infinitas possibilidades de pesquisa que se colocam frente aqueles que acolheram as Relações Internacionais como objeto de pesquisa, com todas suas complexidades, desafios e potencialidades.



Acreditamos que o conjunto de trabalhos aqui apresentados enfatiza a necessidade de diversidade temática, teórica e metodológica. Não somente, a diversidade de pessoas e a busca por um trabalho que seja crítico, mas construtivo, na medida que traga para o diálogo perspectivas e atores marginalizados e coloque como centro de debate a necessidade de renovação e acolhimento. Isso tudo, claro, sem ignorar ou apagar aquilo que foi fruto do passado da disciplina. A interdisciplinaridade é uma característica científica agregadora, e assim é A Internacionalista.



FICHA TÉCNICA

Revista de Graduação em Relações Internacionais

A Internacionalista

Primeira Edição

Número 2/2

Ano 01 - Abril de 2021

São Paulo - Brasil

Equipe Editorial

Editor-chefe Mateus Muzulon

Editores assistentes Fillipe Ferreira
Giulia Bernard
Iana da Hora
Maria Gambera

Coordenação Prof. Dra. Janina Onuki

Expediente

Diagramação Fillipe Ferreira

Universidade de São Paulo Reitor: Prof. Dr. Vahan Agoupyam
Vice: Antonio Carlos Hernandez

Pró-Reitoria de Graduação Prof. Dr. Edmund Chada Baracat
Pró-Reitoria de Pesquisa Prof. Dr. Sylvio Roberto Accioly Canuto

Instituto de Relações Internacionais Diretora: Prof. Dra. Janina Onuki
Vice: Moacir Martucci Junior

Laboratório de Análise Internacional 'Bertha Lutz'

Universidade de São Paulo - Instituto de Relações Internacionais

Site: laibl.com.br • Email: laibl@usp.br • Instagram: @laiusp

Coordenadora: Isadora Grossi

Secretário: Fillipe Ferreira

Direção de Conteúdo: Maria Gambera

Cidade Universitária - Avenida Professor Lúcio Martins Rodrigues, Tv. 4, S/N - e 5
Butantã, São Paulo - SP, 05508-020

SUMÁRIO

06 Artigo

Os refugiados e a política externa do Vaticano (1945 - 2017)

Clara Nogueira Biscaro Teixeira

32 Artigo

Mulheres curdas e a teoria feminista de Relações Internacionais: uma análise da luta por emancipação

Ana Beatriz Ferreira Silva
Vitor Ferreira Lengruber

49 Ensaio

Is economic integration an effective path to promoting human rights in sovereign States?

Isabella Farinelli Eichhorn

57 Artigo

Nação, etnia e identidade: um estudo sobre a nacionalidade do "japonês"

Gabriel Akira

77 Artigo

The need to reenvision global and national levels to more effectively implement climate change policies

Rosanna Jackson

92 Entrevista

Entrevista: Interdisciplinaridade para lidar com o passado, o presente e o futuro

Prof. Áureo Toledo

105 Artigo

The destiny of asylum seekers in Brazil: Legal categories seventy years after the refugee convention

Ieda Giriboni de Mello e Silva

06

OS REFUGIADOS E A POLÍTICA EXTERNA DO VATICANO (1945 – 2017)

Clara Nogueira Biscaro Teixeira



06

OS REFUGIADOS E A POLÍTICA EXTERNA DO VATICANO (1945 – 2017)

Clara Nogueira Biscaro Teixeira

RESUMO

Este artigo teve como objetivo analisar a política externa do Vaticano em relação aos refugiados entre os anos 1945 e 2017. Está fundamentado em duas naturezas documentais, as fontes secundárias por meio de uma revisão bibliográfica sobre a questão da política pontifícia e o dilema dos refugiados e as fontes primárias aqui compreendidas pelos discursos papais e encíclicas disponibilizados pela Santa Sé. Para além da relevância que a questão dos refugiados tem assumido nos últimos anos, ocupando a agenda dos Estados do sistema internacional e, particularmente, da Santa Sé, importa ressaltar que o Vaticano é um Estado Soberano e que, em função da especificidade de sua natureza, possui determinações que extrapolam suas fronteiras, atingindo por volta de 1.3 bilhões de indivíduos da população mundial que se assumem católicos. Assim o recorte deste trabalho buscou as motivações que guiaram a política pontifícia aliadas ao contexto da Guerra Fria e Globalização. Por que a mudança nítida de posicionamentos entre os primeiros papados analisados, em especial em relação ao Papa João XXIII e sua ruptura com as políticas de Pio XII, por exemplo? Nesse sentido o pano de fundo para a reflexão de questões como esta, ou seja, o cenário político internacional durante este período de 72 anos envolveu diversas polarizações de poder que impactaram sobremaneira a ordem vigente dos Estados, e a análise deste contexto bem como a questão dos fluxos de refugiados também reverberou neste artigo. Pretende-se ao final do texto e sob a análise documental compreender como a política pontifícia se posicionou em relação a temas que tocam diretamente a vida dos indivíduos, como Direitos Humanos, guerras, segurança humana, meio-ambiente e em especial os refugiados.

Palavras-chave: Política Externa, Vaticano, Santa Sé, Refugiados.



ABSTRACT

This article has the goal to analyze the Vatican's foreign policy regarding the refugees between the years 1945 and 2017. It is based in two documental sources, the secondary ones through a bibliographic revision about the pontifical policy matter and the refugee dilemma and the primary sources are understood as the Pope's speeches and encyclicals available by the Holy See. In addition to the relevance which the refugee's matter has been assuming in the last few years, filling the States' agenda in the international system and, particularly, Holy See's, it's valid to reassure the Vatican is a sovereign State and, regarding the specificity of its nature, possesses purposes which go beyond its borders, reaching around 1.3 billion individuals of the world population assumed Catholics. Therefore, this article's section seeks the motivations which guided the pontifical policy along with the Cold War and Globalization's contexts. Why did the clear swift of positions between the first analyzed papacies, specially regarding Pope John XXIII and its rupture with Pius XII policies, for instance? In this regard, the background for the reflection of the questions such as this, in other words, the international political scenario during the 72 years involved many polarizations of power which impacted the current order of States, and the analysis of this context, as well as the matter of refugee's flow is also discussed in this article. It is intended at the end of this paper and under the documental analysis, to understand how the pontifical policies' position regarding to the subjects which affect directly the life of the individuals, such as Human Rights, warfare, human security, environment and specially the refugees.

Key words: Foreign Policy, Vatican, Holy See, Refugees.

INTRODUÇÃO



O presente artigo busca, ao se utilizar da pesquisa bibliográfica e do estudo documental, aqui entendidos como os discursos papais e as encíclicas, analisar a política externa vaticana durante o recorte temporal de 1945 até o ano de 2017, com enfoque nos fluxos de refugiados ocorridos no período. O intuito da pesquisa é estudar como os ideais de cunho humanitário e espiritual da Santa Sé, voltados para a paz e o bem-estar humano (NDUNDE, 2017), são utilizados na política desta em relação à vulnerabilidade dos grupos de refugiados.

Em termos metodológicos, o artigo foi fundamentado em revisão bibliográfica de documentos papais, como encíclicas e discursos disponível na plataforma *on-line* oficial do Vaticano¹, na qual consta os documentos utilizados em português, inglês e latim. Adicionalmente, a pesquisa, de caráter qualitativo, também foi pautada em leitura da produção acadêmica sobre o assunto, tanto em relação às especificidades da Santa Sé como conceitualmente, voltada aos refugiados. A análise foi realizada com base nos papados presentes no período escolhido e nos documentos emitidos por cada Papa, com a finalidade de averiguar se constava pronunciamentos sobre a questão dos refugiados e imigrantes ou sobre os eventos que cercavam os principais fluxos em seus respectivos contextos.

O tema em questão foi escolhido anterior à leitura descrita, a princípio, com a intenção de delimitar um objeto de análise dentro da política externa pontifícia que dialogasse com aos ideais morais e espirituais pregados pela Santa Sé em suas ações como um todo e que tivesse relevância dentro do cenário mundial atual. Para tal, a teoria das Relações Internacionais que confere com o estudo a seguir é a Teoria Crítica, com enfoque nas contribuições do autor Robert W. Cox², uma vez que esta frisa o vínculo entre conhecimento e o contexto histórico, material e social, além de afirmar que o Estado é formado por diversas forças dentro deste.

Dessa forma, primeiro é necessário esclarecer a natureza e o conceito dos refugiados e os principais eventos que levaram ao aumento dos fluxos no período selecionado. Ademais, disserta-se sobre os mecanismos da política externa pontifícia e o papel da diplomacia nesta e, em seguida, contextualizar estes mecanismos no período selecionado, bem como a relevância da análise de discursos papais e encíclicas. Por fim,

¹ Disponível em: [A Santa Sé \(vatican.va\)](http://A Santa Sé (vatican.va))

² COX, Robert W (1981). *Social Forces, States and World Borders: Beyond International Relations Theory*. Londres: **Millennium: Journal of International Studies**.



a pesquisa se concentra em delimitar os posicionamentos dos papados sobre a questão dos refugiados e se houve ou não mudança nos mesmos.

Para realizar a análise, faz-se necessária a conceitualização do que é política externa que, de acordo com Freire e Vinha (2015), é associada a outros atores de forma a projetar interesses e objetivos internos para o exterior e torna-se essencial no posicionamento dos atores no Sistema Internacional. Dessa forma, o item a seguir busca trazer brevemente o conceito de refugiados e os principais fluxos presentes no período destacado com a finalidade de auxiliar no entendimento do objeto de estudo e a inserção deste nas pautas de política externa da Santa Sé e de que forma essa projeção de interesses e objetivos agrega a questão dos refugiados consigo.

1. DISCUSSÃO SOBRE O CONCEITO E OS PRINCIPAIS FLUXOS DE REFUGIADOS

A princípio, para fins de esclarecimento e fundamento da pesquisa, é necessária a conceitualização do termo refugiados, os principais fatores que levam ao deslocamento forçado desses indivíduos e como funcionam os diferentes meios de acolhimento para estes. Para a seguinte análise, a definição utilizada para tratar destes indivíduos deslocados forçadamente advém da Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951, que conceitua o refugiado como:

“toda a pessoa que sofre ou teme sofrer, em seu Estado de origem, perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou questões políticas e que, por esses motivos, deixa esse Estado de onde veio, onde sua integridade se encontra em risco” (CONVENÇÃO RELATIVA AO ESTATUTO DOS REFUGIADOS, 1951).

Dentre os principais motivos para a existência desses fluxos, está a massiva violação aos direitos humanos (como moradia, alimentação, segurança, saneamento básico etc.), conflitos armados e regimes autoritários, que podem propagar os ideais de perseguição às diferentes etnias de seu Estado. Existem três diferentes meios de acolhimento ao refugiado: repatriação, integração local e reassentamento. A repatriação é a mais incentivada pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), pressupondo a volta do indivíduo refugiado a seu lar de origem, dentro das condições necessárias para tal. A integração local promove a inserção do refugiado na sociedade do Estado de refúgio devido às diferenças de cultura que podem provocar segregação. Por fim, o reassentamento pressupõe a ida do refugiado para um terceiro Estado, caso o país escolhido para refúgio não consiga assisti-lo (MOREIRA, 2006).



Durante a Segunda Guerra Mundial, registrou-se um total de aproximadamente 64, 3 milhões de refugiados e deslocados dadas as atrocidades vividas em razão do Holocausto, fator este que fomentou a criação de uma iniciativa dentro das Nações Unidas para tratar da questão de indivíduos deslocados por conta da guerra e, em 1943, emergiu a Administração das Nações Unidas para o Auxílio e Restabelecimento, que foi alterada em 1947 para a Organização Internacional para os Refugiados. Apenas em 1951 que nasceu o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados, atuando nas pautas humanitárias até hoje (ACNUR, 2002).

Após o fim oficial da grande guerra em 1945, iniciou-se o período denominado Guerra Fria³ que partiu de 1946, oficialmente, até 1991, sem, no entanto, formar um contexto homogêneo, tendo como segunda ruptura a década de 1970⁴. O padrão que permeou esses 45 anos foi a ascensão de duas potências mundiais: Estados Unidos da América (EUA) e União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) (HOBBSAWM, 1995). Foi o principal acontecimento da segunda metade do século XXI, trazendo a percepção de que o mundo poderia entrar em conflito novamente e devastar a humanidade com o uso de armamento nuclear. Eventos como a questão Israel-Palestina e a guerra de Yom Kipur⁵, independência de colônias europeias⁶, crise na Hungria as guerras da Coreia⁷, Vietnã⁸, Afeganistão⁹ e regimes autoritários na América Latina marcam episódios de extrema violência nesse contexto que gerou um alto contingente de indivíduos deslocados

³ Aqui entendemos por guerra a definição de Thomas Hobbes usada por Hobsbawm (1995, p. 178): "a guerra consiste não só na batalha, ou no ato de lutar: mas num período em que a vontade de disputar pela batalha é suficientemente conhecida".

⁴ Na década de 70, um dos eventos mais relevantes foi a Crise do Petróleo, caracterizada pelo fim do abastecimento do mercado britânico e estadunidense com petróleo árabe a partir do fechamento do Canal de Suez, em 1967. Em 1973, ano oficial da Crise, os demais membros da OPEP (Organização dos Países Exploradores de Petróleo) elevaram o preço do insumo até quatro vezes. Os efeitos foram tamanhos que barraram o crescimento econômico dos países dependentes destas exportações, elevando as taxas de inflação, especialmente nos países em desenvolvimento (MELO, 2008).

⁵ KONZEN, C. A. **Do sionismo à Guerra de Yom Kippur – uma análise das quatro guerras israelo-árabes**. 2014. Monografia (Bacharelado) – Centro Universitário UNIVATES, Lajeado, 2014.

⁶ No fim da Segunda Guerra Mundial, os países africanos, sob a lógica de poder europeu, usufruíram do enfraquecimento das metrópoles para iniciar movimentos de descolonização e nacionalistas africanos. Assim, ocorreram os primeiros passos das independências afro-asiáticas, estendendo-se para o Oriente Médio com movimentos de libertação (SARAIVA, 2007, p. 178).

⁷ SAYLOR ACADEMY. **Korean War**, s.d. Washington. 37 p.

⁸ CANTU, D. A. CANTU, S. The Vietnam War: A Natinal Dilemma. **Organization of American Historians and the National Center for History in the Schools (UCLA)**. Los Angeles, s.d. Disponível em: <https://www.learner.org/courses/amerhistory/pdf/Vietnam-War_L-One.pdf> Acesso em: 23 de outubro de 2019.

⁹ KATZMAN, K. THOMAS, C. Afghanistan: Post-Taliban Governance, Security, and U.S. Policy. **Congressional Research Service**, Washington, Dec. 2017. Disponível em: <<https://fas.org/sgp/crs/row/RL30588.pdf>> Acesso em: 23 de outubro de 2019.



forçadamente (MOREIRA, 2006). Tais eventos foram as arenas de conflito entre as potências, que exerciam seu apoio financeiro e militar para as partes conflitantes para que assim se alinhassem a uma das vertentes políticas, de forma a expandir a zona de influência de cada potência (SARAIVA, 2005).

No tocante à política externa vaticana e os eventos mencionados, um dos episódios ganhou mais destaque na pauta internacional pontifícia foi a questão Israel-Palestina, uma vez que esta trazia elementos religiosos como parte das disputas territoriais entre judeus e árabes. Dessa forma, se evidencia a complexidade da diplomacia vaticana a partir de pronunciamentos cautelosos, especialmente em relação aos refugiados e quais as ações que seriam tomadas para este grupo, de maneira a manter a essência da política pontifícia, mas sem deixar de expressar o que de fato era interesse da Santa Sé (FERRARI, 1984).

Com o fim oficial da URSS em 1991 e, conseqüentemente, o fim da Guerra Fria, várias mudanças foram sentidas no cenário internacional, a exemplo da mudança da pauta securitária global de contenção ideológica para temas voltados ao meio-ambiente. Nesse contexto, é importante mencionar os avanços da tecnologia¹⁰, provenientes da Guerra Fria, que após 1991 se tornam evidentes e determinantes nesse modelo de acumulação de capital, uma vez que serão utilizados pelas grandes potências (SANTOS, 2000). Dessa forma, a posição dos Estados Unidos depois do conflito proporcionava a este usufruir dessa lógica acumulativa, que se manifestou não só com no campo comercial com empresas transnacionais, mas também no político ao reafirmar sua hegemonia no Terceiro Mundo, pois não há como estabelecer-se comercialmente sem parcerias políticas. A influência se manifesta principalmente com a política de “conflitos de baixa intensidade”, caracterizada como o contínuo preparo militar estadunidense para intervenções pontuais (HOBBSAWM, 1999).

A consequência é o aumento das desigualdades, caracterizada pelo aumento da marginalização, pobreza e desemprego, dada a economia que se tornou dependente das hegemonias. As desigualdades sociais levam à fome, problemas estruturais no sistema de saúde, ausência de saneamento básico, e a consequência desses fatores é o aumento no fluxo dos refugiados em regiões onde não há o básico para sobreviver. Essas questões

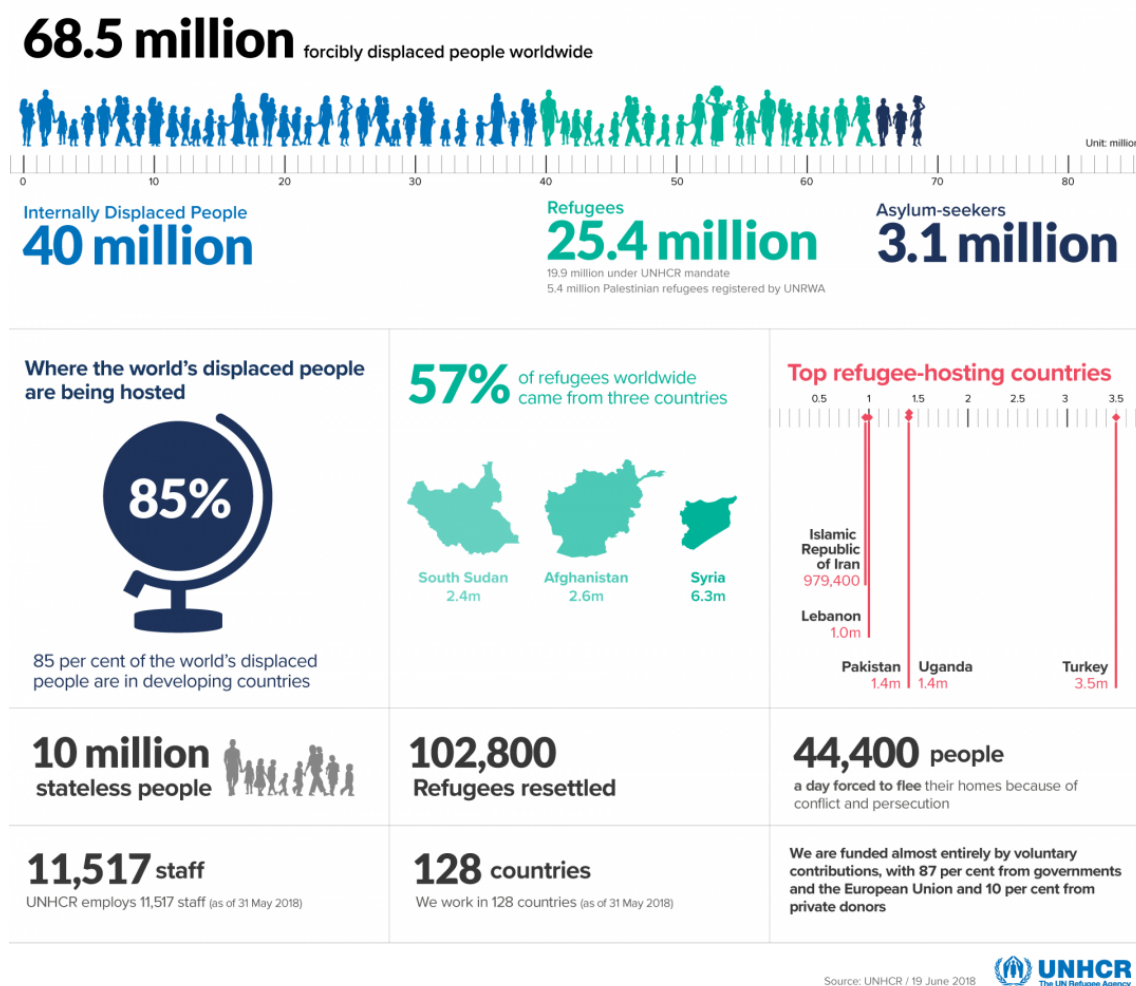
¹⁰ Segundo Santos (2000, p. 12-13), o avanço da tecnologia irá permitir duas situações: a primeira é a comunicação que irá surgir dentro das novas técnicas, e a segunda, é sua influência no uso do tempo, assegurando simultaneidade de ações diversas.



podem aparecer também em momentos de conflitos entre Estados ou guerras civis (SANTOS, 2000).

Considerando o contexto contemporâneo, abaixo consta dados do ACNUR sobre a situação dos refugiados no ano 2017:

Figura 1 – *Global Trends, 2017*



Fonte: ACNUR, 2018

2. A POLÍTICA EXTERNA DA SANTA SÉ E SEUS CONCEITOS

A Santa Sé é um ator singular nas relações internacionais, uma vez que é similar aos demais Estados, mas que em sua natureza abarca a representação da Igreja Católica, sendo o único Estado a dedicar-se inteiramente aos princípios religiosos do catolicismo e a uma autoridade moral. O Estado pontifício também não possui capacidades ofensivas, como exércitos ou recursos significativos para se manifestar no Sistema Internacional,



portanto se apoia em pronunciamentos e diplomacia, bilateral e multilateral¹¹. Portanto, a Santa Sé não precisa ceder às pressões sistêmicas de outros Estados com maiores capacidades, pois nenhum ator no Sistema Internacional possui vantagem sobre a Santa Sé, ou seja, esta é independente dos demais. Os pronunciamentos papais oficiais em relação à política mundial são feitos pelas encíclicas e discursos, e são a expressão não só do Chefe do Estado do Vaticano, mas da máxima autoridade moral católica do mundo (MATLARY, 2001). A diplomacia pontifícia é protagonista no Sistema Internacional muito antes da cessão do território do Vaticano, em 1929 com o Tratado de Latrão, uma vez que os interesses da Santa Sé enquanto corpo governamental e a representação suprema da Igreja Católica que são colocados em pauta na diplomacia e nas políticas locais (NDUNDE, 2017).

Em relação ao aparato da administração pública do Vaticano, o sistema de governo é o regime monárquico eletivo, com os poderes legislativo, executivo e judiciário concentrados nas mãos do Papa. O poder legislativo é exercido em conjunto com uma Comissão, constituída por um Cardeal Presidente e demais Cardeais. O executivo conta com a presença do presidente do *Governorato* e o judiciário, por um Juiz, Tribunal, Corte de Apelo e Corte de Cassação. É importante ressaltar que todas as ações exercidas pelos poderes são feitas em nome do pontífice, que é auxiliado não só pelos organismos mencionados, mas pela Cúria Romana, em especial em relação à manutenção da Igreja. Na Cúria, há a Secretaria de Estado, Congregações, Tribunais, Conselhos Pontifícios, Guardas Suíços (sendo que estes não formam um exército), Comissões Pontifícias, Academias Pontifícias e Comitês Pontifícios (CARLETTI, 2012).

A política externa vaticana possui suas singularidades, pautando-se unicamente em mecanismos diplomáticos e mediações internacionais, ou seja, manifesta-se internacionalmente a partir do *soft power*¹², cujas principais manobras são o apelo e a persuasão, o constrangimento e criticismo. Por meio das ferramentas de declaração oficial sobre o posicionamento pontifício, seja através de encíclicas ou discursos, a Santa Sé é o ator internacional que obtém sucesso ao atrair atenção da mídia internacional

¹¹ Na Santa Sé, a diplomacia bilateral é exercida pelos Núncios ou Delegados Apostólicos que são credenciados nos governos que a Santa Sé mantém relações diplomáticas, envolve encontros pessoais entre o Papa e os Chefes de Estado, idas até dioceses locais. A diplomacia multilateral envolve maior participação internacional, na qual o Papa representa a Igreja e seus interesses em organismos internacionais (CARLETTI, 2012).

¹² Joseph Nye Jr. (1990) definiu o conceito de *soft power* como uma espécie de poder brando manifestado pelo Estado na forma de ideologia, cultura e instituições, ou seja, poder intangível.



constantemente, podendo assim, exercer sua influência ímpar sobre acontecimentos e políticas estatais sobre o globo (MATLARY, 2001).

A diplomacia tem como atores em sua execução a Secretaria de Estado, o corpo diplomático (formado pelos Núncios, Delegados e Observadores Apostólicos), e embaixadas nos países quem mantém relações bilaterais com a Santa Sé. Os Núncios possuem a mesma função de embaixadores dos demais Estados e têm a função de transmitir a mensagem da moral religiosa, bem como representar os interesses do Papa (CARLETTI, 2012). Os princípios que envolvem esse norteammento moral nas políticas pontifícias são pautados na defesa dos direitos humanos, paz, democracia e justiça; há grande enfoque na afirmação de que o Papa seria na verdade o vigário de Cristo, uma constatação que gera controvérsias na contemporaneidade (MATLARY, 2001). Em relação à diplomacia multilateral, o Estado do Vaticano representado majoritariamente pelo Papa, age como Observador Permanente em diversas organizações internacionais, incluindo as Nações Unidas e suas ramificações, podendo proferir discursos em assembleias.

No que tange a política ocidental, o papel da Igreja teve peso em diversos momentos da política mundial. A exemplo da conjuntura bipolar que percorreu a Guerra Fria, os Estados Unidos usufruíram da religião católica para tratar do comunismo como algo que fugia dos princípios morais e espirituais, expandindo a lógica capitalista enquanto aquela que dialoga com os ideais religiosos cristãos.

"O Vaticano empenhou-se em convencer os membros do partido da DC [Democrata-Cristão] a manter fora dos governos nacionais as forças de esquerda, tudo isso com a ajuda de doações de dinheiro vindas dos Estados Unidos. Para obtenção desse fim, o Vaticano e os Estados Unidos não hesitaram a difundir a teoria do perigo iminente de uma invasão comunista na Itália proveniente da Iugoslávia." (CARLETTI, 2012, p. 122)

Em relação aos refugiados, a temática se enquadra nos ideais espirituais pontifícios ao tratar de direitos humanos e, em muitos casos, de consequências vindas de regimes autoritários, especialmente em relação à defesa da democracia como parte dos direitos humanos presente nos preceitos católicos. Em geral, existe uma preocupação em relação às condições de vida e dignidade do ser humano enquanto pessoa e espírito e há uma ideia difundida de resolução de conflitos de forma pacífica, tornando o Vaticano um importante ator dentro de mecanismos de mediação e arbitragem pelo mundo. No



entanto, há variações em relação às políticas adotadas pelos diferentes papados nos 72 anos destacados e a seguinte seção procura analisar se há ou não quebra nos posicionamentos em encíclicas e em discursos sobre a situação dos refugiados.

3. ANÁLISE DE POLÍTICA EXTERNA PONTIFÍCIA PARA REFUGIADOS

Nas seções seguintes, procura-se analisar a situação dos refugiados no recorte temporal de 72 anos da pesquisa. Cada Papa será tratado individualmente, bem como suas respectivas encíclicas e discursos proferidos na época que constam na tabela abaixo. O enfoque será dado a pronunciamentos que tratem da pauta dos refugiados diretamente ou questões humanitárias correlatas.

Tabela 1 – Encíclicas e discursos papais

DOCUMENTO	PAPA	DATA DE EXPEDIÇÃO
Carta Encíclica <i>Ad Apostolorum Principis</i> (Ao Príncipe dos Apóstolos)	Pio XII	29 de junho de 1958
Carta Encíclica <i>Redemptoris Nostri Cruciatu</i> s (Ao Sacrifício de Nosso Redentor)	Pio XII	15 de junho de 1949
Carta Encíclica <i>Communium Interpretes Dolorum</i> (Interprete da Dor Universal)	Pio XII	15 de abril de 1945
Carta Encíclica <i>Auspicia Quaedam</i> (Certos Sinais)	Pio XII	1 de maio de 1945
Carta Encíclica <i>Quemadmodum</i> (À Maneira de [Pio XII])	Pio XII	6 de janeiro de 1946
Carta Encíclica <i>Exsul Familia</i> (Família em Exílio)	Pio XII	1 de agosto de 1952
Carta Encíclica <i>Ad Petri Cathedram</i> (À Cadeira de Pedro)	João XXIII	29 de junho de 1959
Carta Encíclica <i>Populorum Progressio</i> (O Progresso dos Povos)	Paulo VI	26 de março de 1967
Carta Encíclica <i>Laborem Exercens</i> (Através do Trabalho)	João Paulo II	14 de setembro de 1981
Carta Encíclica <i>Sollicitudo Rei Socialis</i> (Da Preocupação Social)	João Paulo II	30 de dezembro de 1987
Carta Encíclica <i>Redemptoris Missio</i> (A Missão do Redentor)	João Paulo II	7 de dezembro de 1990
Carta Encíclica <i>Centesimus Annus</i> (O Centésimo Ano)	João Paulo II	1 de maio de 1991
Carta Encíclica <i>Evangelium Vitae</i> (O Evangelho da Vida)	João Paulo II	25 de março de 1995
Carta Encíclica <i>Caritas In Veritate</i> (Caridade em Verdade)	Bento XVI	29 de junho de 2009



Carta Encíclica <i>Laudato Si'</i> (Glória a ti!)	Francisco	24 de maio de 2015
Discurso "Declaração no que concerne os refugiados"	Pio XII	27 de maio de 1952
Discurso "Ao Presidente dos Estados Unidos da América, sua Ex ^a Dwight Eishenhower"	João XXIII	6 de dezembro de 1959
Discurso "Ao Imperador do Irã, S. Ex. ^a Mohamed Reza Palhavi"	João XXIII	1 de dezembro de 1958
Discurso "Ao Primeiro Ministro do Japão em visita oficial à Santa Sé"	João XXIII	21 de julho de 1959
Discurso "Ao presidente da França, General Charles de Gaulle em visita oficial"	João XXIII	27 de junho de 1959
Discurso "Palavras sobre a situação na Argélia durante uma reunião de Comissão do Apostolado dos Leigos preparatória para o Concílio"	João XXIII	6 de julho de 1961
Discurso "Apelo à harmonia e à paz nas regiões da África"	João XXIII	3 de junho de 1962
Discurso "Aos migrantes e exilados por ocasião do 10º aniversário da <i>Exsul Familia</i> "	João XXIII	5 de agosto de 1962
Discurso "Visita à ONU: Discurso na Organização das Nações Unidas"	Paulo VI	4 de outubro de 1965
Discurso "Mensagem aos chefes de Estado do Vietnã, da União Soviética, da China e dos Estados Unidos"	Paulo VI	31 de dezembro de 1965
Discurso "Ao novo Embaixador do Equador junto à Santa Sé"	Paulo VI	20 de dezembro de 1965
Discurso "Ao novo Embaixador da República Dominicana junto à Santa Sé"	Paulo VI	25 de novembro de 1965
Discurso "Ao Corpo Diplomático junto à Santa Sé"	João Paulo I	31 de agosto de 1978
Discurso "Aos participantes da XX Assembleia Plenária do Pontifício Conselho Justiça e Paz"	João Paulo II	30 de janeiro de 1991
Discurso "Apelo pela paz no Golfo Pérsico durante um encontro realizado com os colaboradores do Vicariato de Roma"	João Paulo II	17 de janeiro de 1991
Discurso "Oração pela paz depois do Santo Rosário"	João Paulo II	2 de fevereiro de 1991
Discurso "Aos participantes do Congresso juvenil inaciano sobre 'Homens de fronteira para a reconciliação'"	João Paulo II	12 de setembro de 1991



3.1. A ANÁLISE DA DIPLOMACIA VATICANA DURANTE A GUERRA FRIA

Após a Segunda Guerra Mundial, o pontificado de Pio XII, que perdurou de 1939 até 1958, esteve em uma posição conflitante em relação aos refugiados judeus dada a natureza de seu vínculo com o ditador italiano Benito Mussolini e da questão de lugares sagrados no conflito Israel-Palestina. Em termos ideológicos, a herança da política externa vaticana sempre se mostrou contrária aos ideais comunistas, especialmente com Pio XII, e diante de um contexto de polarização entre comunismo e fascismo, a diplomacia vaticana pendeu para o segundo em uma tentativa de apoio ao que seria menos prejudicial. Também havia grandes interesses políticos em jogo, uma vez que o Tratado de Latrão que cedeu parte do território italiano para a criação do Estado soberano do Vaticano ocorreu durante o governo Mussolini, portanto, as críticas eram mais voltadas ao fascismo e menos à figura do governante (CARLETTI, 2012).

O posicionamento de Pio XII mostrou-se evasivo e generalizado em relação aos refugiados judeus, comportamento evidenciado na encíclica "*Communium interpretes dolorum*"¹³ de 1945, a qual não especifica a posição do pontífice que, por sua vez, clama por preces e reconhece o sofrimentos das famílias afetadas pela guerra, sem no entanto, colocar em prática os pressupostos católicos. Observa-se na encíclica "*Quemadmodum*"¹⁴ a única proposta, até então, de intervenção em relação aos refugiados, a partir da ajuda material de dioceses locais às crianças indigentes, porém sem indicar um papel mais direto do Vaticano em nestas questões. Tais ações estão presentes nas demais encíclicas que abordam o assunto dos refugiados, como "*Auspicia quaedam*"¹⁵ de 1948, e "*Redemptoris nostri cruciatus*"¹⁶, de 1949. Pio XII assume esta posição nos documentos

¹³ PIO XII. **Carta Encíclica *Communium Interpretes Dolorum***. 15 de abril de 1945. Disponível em: < http://w2.vatican.va/content/pius-xii/pt/encyclicals/documents/hf_p-xii_enc_15041945_communium-interpretes-dolorum.html > Acesso em: 15 de agosto de 2019.

¹⁴ PIO XII. **Carta Encíclica *Quemadmodum***. 6 de janeiro de 1946. Disponível em:< http://w2.vatican.va/content/pius-xii/pt/encyclicals/documents/hf_p-xii_enc_06011946_quemadmodum.html> Acesso em: 15 de agosto de 2019.

¹⁵ PIO XII. **Carta Encíclica *Auspicia Quaedam***. 1 de maio de 1948. Disponível em: < http://w2.vatican.va/content/pius-xii/pt/encyclicals/documents/hf_p-xii_enc_15041948_auspicia-quaedam.html > Acesso em: 15 de agosto de 2015

¹⁶ Pio XII. **Carta Encíclica *Redemptoris Nostri Cruciatu***. 15 de junho de 1949. Disponível em: < http://w2.vatican.va/content/pius-xii/la/encyclicals/documents/hf_p-xii_enc_19490415_redemptoris-nostri-cruciatu.html > Acesso em: 15 de agosto de 2015.



oficiais, porém não há registros de ajuda humanitária vinda diretamente do Vaticano e não foi abordada a questão do abrigo.

Ademais, no âmbito político, os ideais católicos entram em cheque com o início da Guerra Fria e o fim do fascismo, fatores estes cruciais para o alinhamento do Vaticano aos Estados Unidos e o público repúdio aos Estados autoritários comunistas. Dessa forma, foi criada a Ação Católica, movimento que propagava os pressupostos capitalistas juntamente com católicos e que rendeu grande benefício financeiro àqueles que a realizavam. A influência do catolicismo era tamanha a ponto de ponderar as primeiras eleições democráticas da Itália no pós-guerra, fator ímpar para a disseminação do capitalismo pela Europa na época (CARLETTI, 2012). Acredita-se que essa proximidade entre os Estados foi importante para que o Vaticano ingressasse na Organização das Nações Unidas (ONU) e posteriormente no ACNUR, em 1951. Em maio de 1952, Pio XII proferiu um discurso voltado inteiramente para a questão dos refugiados no qual louva a criação do ACNUR e coloca as associações de caridade religiosas a disposição de contribuir com a causa e frisa os valores cristãos de liberdade.

A política externa de Pio XII foi descrita como: “[...] de imparcialidade, limitando-se a condenar os atos sem condenar seus autores” (CARLETTI, 2012, p. 113), e assim, permaneceu dessa forma até o final de seu pontificado em 1958, marcado pelo repúdio ao comunismo e pela instabilidade causada pela Segunda Guerra Mundial. É válido ressaltar o papel que a questão Israel-Palestina nesse contexto, e como a situação dos refugiados nesta ficou nebulosa, uma vez que estava sendo negociada a pauta dos lugares sagrados e sob qual jurisdição ficariam, árabe ou judaica. A Santa Sé apoiava veementemente a internacionalização de Jerusalém e que ficasse sob a alçada da ONU, no entanto, os esforços diplomáticos empreendidos não obtiveram sucesso e não houve maiores pronunciamentos sobre os refugiados ali presentes no conflito, apenas em relação a proteção de lugares sagrados (FERRARI, 1984).

De acordo com Marchetto (1989), apesar de alguns vagos pronunciamentos no início do papado, Pio XII tinha a capacidade de montar uma “doutrina de migração”, que sintetizava vários aspectos sociais, políticos, demográficos, econômicos, religiosos e morais da realidade dos migrantes. No entanto, o autor ressalta que, especialmente na encíclica “*Exsul Familia*”, mesmo destacando as dificuldades e violação de direitos sobre a condição dos refugiados, não há um pronunciamento certo sobre uma ação direta da



Santa Sé sobre estes, mais uma vez, com enfoque nos atos, e não nos autores ou em soluções. Além disso, a encíclica está disponível apenas em latim e não ganhou muito reconhecimento fora da Santa Sé, o que dificulta o entendimento sobre os pronunciamentos de Pio XII sobre os refugiados.

O papa seguinte foi João XXIII, também conhecido como o “papa do diálogo” que procurou estabelecer uma estratégia voltada à conciliação, se distanciando dos posicionamentos políticos bipolares anteriores frisados por Pio XII. Uma das maiores rupturas do cenário anticomunista católico foi a recusa de João XXIII de romper laços com Cuba depois da revolução (CARLETTI, 2012). O Papa pregou em sua encíclica “*Ad Petri Cathedram*”¹⁷ (1959) a necessidade de união pacífica entre os povos e concórdia entre classes sociais, visando harmonia e igualdade, sem mencionar refugiados. Suas encíclicas são focadas em paz e questões religiosas, com pouco aprofundamento em conflitos ou vítimas, sem, no entanto, deixar de ressaltar a necessidade da paz e harmonia sob fundamentos bíblicos.

No que toca os discursos de João XXIII, é notável a distinção entre papados uma vez que este realizou um discurso agradecendo a visita do Imperador iraniano, com a aceitação do último em relação às instituições de pesquisa católicas no Irã. Vê-se então um avanço nas negociações internacionais, migrando de um polo ideológico optado por Pio XII para abrangência mundial em seus discursos. Outras evidências de tal posicionamento são vistas em diversos discursos para realizar os devidos cumprimentos aos chefes de Estado de diversas regiões. Não há menções sobre grupos de refugiados até 1960, quando João XXIII felicitou a instituição Cáritas Italiana pelo seu trabalho com grupos vulneráveis e visando caridade. Outro discurso realizado em 1961 focou na situação na Argélia, enfatizando a crueldade e clamou por preces ao povo argeliano.

Em 1962, João XXIII proferiu um discurso sobre os conflitos religiosos na África, clamando pelo fim das mortes, pois não há nada que justifique tirar a vida do ser humano. É possível observar o grande enfoque pacífico que João XXIII possui em sua política externa, sem definições de alinhamento ou condenação por alguma doutrina, pautando suas ações em aceitação e busca da paz. Pio XII, em contrapartida, exercia os ideais

¹⁷ JOÃO XXIII. **Carta Encíclica *Ad Petri Cathedram***. 29 de junho 1959. Disponível em: <http://w2.vatican.va/content/john-xxiii/pt/encyclicals/documents/hf_j-xxiii_enc_29061959_ad-petri.html> Acesso em: 15 de agosto de 2019.



católicos do ponto de vista do regramento institucional da Igreja evidenciando seu posicionamento anticomunista, posteriormente rompido com João XXIII. Tais princípios foram expostos em seu discurso sobre o 10º aniversário da encíclica "*Exsul Familia*"¹⁸, voltada para o bem-estar dos refugiados, mas ao mesmo tempo, reconhecendo a dor destes e os esforços que podem ser feitos em prol do grupo, citando a "crescente construção de centros de apostolado, de assistência social, educativa e recreativa, trabalhando entre si em estreita colaboração" (JOÃO XXIII, 1962). No mesmo discurso, João XXIII faz um apelo às migrações internas, mencionando as diferenças de desenvolvimento dentro de cidades do mesmo país. O papa também critica especificamente países cujas políticas opressoras levam a refugiados políticos, trazendo ênfase para a questão da liberdade humana e integração do refugiado na sociedade do país de acolhida. Apesar das críticas, o papa em questão não demonstrava pendências ideológicas em seus pronunciamentos e procurou frisar os ideais espirituais de dignidade, liberdade, igualdade e compaixão para com o próximo. Houve também enfoque na relação entre migrações e desenvolvimento econômico justo que abarque os indivíduos em situação de vulnerabilidade (MARCHETTO, 1989).

Dessa forma, conclui-se que a política externa de João XXIII foi pautada na abertura ao mundo moderno a partir do diálogo e do enfoque pacífico de suas ações e iniciou um período revolucionário na política pontifícia, ainda que suas ações tenham sido grandemente contestadas dentro da Cúria Romana, uma vez que ainda havia um número expressivo de conservadores que discordavam das reformas feitas pelo pontífice. O jornalista vaticanista Zizola afirmou que a morte do papa não entristeceu a todos, pois diante das oposições de ideais na Santa Sé, houve um relativo sentimento de alívio perante o fim das reformas bruscas feitas por João XXIII (ZIZOLA, 2009, p. 47 *apud* CARLETTI, 2012, p. 134). Aqui é válido ressaltar a iniciativa do Concílio Vaticano II, um processo de abertura religiosa para o Oriente, frisando ainda mais a ruptura política com Pio XII e a estratégia do diálogo com todas as ideologias e religiões, em especial com judeus e comunistas.

As ideias presentes no Concílio também se estendem aos migrantes, ao ressaltar o multiculturalismo enquanto realidade do grupo de refugiados e que estes devem ser tratados como membros da Igreja e o indivíduo cristão para servir aos ideais

¹⁸ PIO XII. **Carta Encíclica *Exsul Familia***. 1 de agosto de 1952.



de Cristo, deve permitir que o imigrante compartilhe sua cultura como meio de enriquecimento social, sem quaisquer distinção (MARCHETTO, 1989). Houve também a expressão da necessidade de uma equipe especializada dentro da Igreja para lidar com os refugiados.

O papado seguinte, representado por Paulo VI, prosseguiu com a política externa reformista de João XXIII, frisando ideais de paz e cooperação, expressado em seu discurso nas Nações Unidas sobre a importância da organização em 1965 e com a criação da Comissão Pontifícia para Migração e Turismo para lidar com refugiados até nômades (MARCHETTO, 1989). O Papa realizava apelos diretos principalmente voltados à Guerra do Vietnã, uma das mais violentas e extensas no período da Guerra Fria, na qual a disputa territorial entre as potências mundiais levou à incontáveis vítimas e danos sentidos até hoje no Estado vietnamita. Parte do contexto da época eram as ditaduras militares que assolavam a América Latina, com pedidos de socorro vindo das paróquias ao Vaticano. Ademais, os movimentos de libertação africanos ainda aconteciam, tornando o cenário vivido no papado de Paulo VI mais delicado, exigindo maior manobra de negociação.

O papa também foi responsável pela *Ostpolitik*¹⁹, garantindo atenção aos países do Leste Europeu, e superando a bipolaridade do Sistema Internacional mais uma vez ao se encontrar com países comunistas. Paulo VI, assim como João XXIII, era disposto ao diálogo com todos os *players* do cenário internacional, tendo também diversos discursos sobre embaixadores de inúmeros países bem como chefes de Estado. Ele também frisou o ponto já debatido por João XXIII de desenvolvimento econômico como forma de acolhimento ao refugiado trabalhador. Sua encíclica "*Populorum Progressio*"²⁰, de 1967, trata a questões de desenvolvimento dos povos, visando o bem-estar da humanidade, nos fazendo olhar para assuntos como fome, miséria, saúde, ignorância e afins, baseados nas visitas à América Latina e África. Portanto, temas relacionados ao colonialismo ganham voz nesse papado, afirmando a fragilização das economias locais devido à exploração de recursos pelas potências. É frisado o papel dos missionários que propagaram a educação, não só religiosa, para regiões de extrema pobreza, ou seja, houve

¹⁹ Linha de política externa voltada para o Leste Europeu que, na época, se encontrava sob influência soviética (CARLETTI, 2012).

²⁰ PAULO VI. **Carta Encíclica *Populorum Progressio***. 26 de março de 1967. Disponível em: < http://www.vatican.va/content/paul-vi/pt/encyclicals/documents/hf_p-vi_enc_26031967_populorum.html > Acesso em: 15 de agosto de 2019.



ações efetivas no papado de Paulo VI em relação à grupos vulneráveis, passíveis de serem submetidos à regimes autoritários e conflitos étnicos, possíveis refugiados.

O papado seguinte, de João Paulo I, reinou por apenas 33 dias do ano de 1978, encerrado devido ao falecimento inesperado deste. Não houve tempo o suficiente para estabelecer um padrão em sua política externa, porém nos poucos discursos proferidos por este, via-se uma inclinação à política de Paulo VI, pautada na cooperação e na conciliação entre os povos (CARLETTI, 2012). Tais características permearam seu discurso feito junto ao corpo diplomático da Santa Sé em 31 de agosto de 1978, em especial no que tange manter a diplomacia entre os povos; e nos demais, havia constantes, ainda que breves, menções a ideais mundanos de amor, família e fé.

O pontificado de João Paulo II, nome escolhido em homenagem a seu antecessor, foi vigente por 27 anos (1978 – 2005), perpassando pela mudança na ordem mundial advinda do fim da Guerra Fria até o início do século XXI, e com a ascensão da globalização. Portanto, a questão do comunismo ainda era presente nas pautas católicas e o fluxo de refugiados estava intenso devido aos conflitos de baixa intensidade presentes no período. Sua primeira encíclica a abordar a questão da emigração foi escrita em 1981 com o nome de "*Laborem Exercens*"²¹, no entanto, trata apenas da emigração em relação a trabalho, sem se aprofundar em relação a refúgio. Em 1987, foi citado pela primeira vez em uma encíclica de João Paulo II, intitulada "*Sollicitudo Rei Socialis*"²², a situação do refugiado diretamente, afirmando que estes são "uma chaga típica e reveladora dos desequilíbrios e dos conflitos do mundo contemporâneo". Posteriormente, em 1990, torna a citar a movimentação do grupo como exemplo de uma conjuntura religiosa mutável com a

²¹ JOÃO PAULO II. **Carta Encíclica *Laborem Exercens***. 14 de setembro de 1981. Disponível em: <http://www.vatican.va/content/john-paul-ii/pt/encyclicals/documents/hf_jp-ii_enc_14091981_laborem-exercens.html> Acesso em: 10 de novembro de 2019.

²² JOÃO PAULO II. **Carta Encíclica *Sollicitudo Rei Socialis***. 30 de dezembro de 1987. Disponível em: <http://www.vatican.va/content/john-paul-ii/pt/encyclicals/documents/hf_jp-ii_enc_30121987_sollicitudo-rei-socialis.html> Acesso em: 10 de novembro de 2019.



encíclica "*Redemptoris Missio*"²³, porém o faz de maneira breve, assim como presente em sua próxima encíclica ("*Centesimus Annus*"²⁴, de 1991).

Dessa forma, até o final da Guerra Fria, não há quaisquer indícios nas encíclicas de profunda preocupação com os grupos de refugiados, no entanto, vê-se uma abordagem midiática diferente, com quantidades expressivas de discursos sobre os mais diversos assuntos, com enfoque em propagar ideais de pacificidade, liberdade e igualdade. Todavia, João Paulo II havia crescido sob a conjuntura política comunista e, diante do cenário da Guerra Fria e a herança anticomunista católica, realizou esforços para sufocá-lo (NDUNDE, 2017). Assim, firmou-se a aliança entre o presidente estadunidense Ronald Reagan e João Paulo II em prol da salvação da América Latina e do Leste Europeu em relação a regimes comunistas na Guerra Fria, tornando a Santa Sé uma peça importante nas manifestações bipolares de poder que ocorriam no mundo (CARLETTI, 2012). De acordo com Marchetto (1989), a visão de João Paulo II em relação aos refugiados não se diferenciava grandemente de Paulo VI, mais uma vez frisando a questão econômica, dessa vez em forma de dignificação no trabalho do refugiado, mas também ressaltando a questão cultural. Além disso, João Paulo II enviava cartas aos países de saída de refugiados com considerações pastorais.

Com base na análise descrita, tanto das encíclicas mencionadas quanto das bibliografias, vê-se a aproximação à política bipolar nos papados de Pio XII e João Paulo II, mais do primeiro do que o segundo, porém com João Paulo II trazendo ainda mais enfoque nas questões humanitárias por meio de encíclicas e discursos, enquanto os demais se afastaram de uma política externa estrategista e buscaram disseminar os ideais católicos de forma pacífica e sem expor tendências políticas que pudessem estar envolvidas.

3.2. A DIPLOMACIA PONTÍFICA PARA OS REFUGIADOS NO PÓS-GUERRA FRIA

Prosseguindo com o restante do papado de João Paulo II, busca-se analisar a quebra de políticas outrora vigentes na Guerra Fria e suas mudanças no cenário

²³ JOÃO PAULO II. **Carta Encíclica *Redemptoris Missio***. 7 de dezembro de 1990. Disponível em: <http://www.vatican.va/content/john-paul-ii/pt/encyclicals/documents/hf_jp-ii_enc_07121990_redemptoris-missio.html> Acesso em: 10 de novembro de 2019.

²⁴ JOÃO PAULO II. **Carta Encíclica *Centesimus Annus***. 1 de maio de 1991. Disponível em: <http://www.vatican.va/content/john-paul-ii/pt/encyclicals/documents/hf_jp-ii_enc_01051991_centesimus-annus.html> Acesso em: 10 de novembro de 2019.



globalizado após 1991. O cunho humanitário de suas declarações permaneceu o mesmo, em especial sobre o que é demonstrado na encíclica "*Evangelium Vitae*"²⁵ de 1995, na qual destaca as ameaças à vida e dignidade humana, também expressa seu repúdio em relação a indiferenças na sociedade no que tange grupos mais vulneráveis, incluindo os refugiados, ainda que citados rapidamente. Esta foi a única encíclica após 1991 a mencionar diretamente a questão dos refugiados, tendo as demais enfoque nas premissas bíblicas.

João Paulo II adotou uma política mais inclusiva após a Guerra Fria, tendo reestabelecido laços com Cuba após a revolução e condenado as forças neoliberais que perpetuavam cenários de desigualdade por todo o globo e, mesmo que fosse contrário ao comunismo, o papa em questão não apoiava a desenfreada expansão do capitalismo pelo mundo, distanciando-se da expansionista política estadunidense, porém também não retornando ao anticomunismo de Pio XII. Ademais, prosseguiu com seus ideais de pacificidade internacional ao reconhecer o surgimento de novos Estados independentes e seus esforços na mediação de conflitos, além de propor soluções factíveis aos refugiados ao invés de apenas se pronunciar de forma rasa (CARLETTI, 2012).

Após o falecimento de João Paulo II em 2005, o alemão Cardeal Ratzinger assume o papado até 2013 como Bento XVI, que perpassa período de extrema instabilidade nos assuntos internos da Santa Sé²⁶. Sua primeira encíclica²⁷ a abordar a questão migratória diretamente foi em 2009 ao tratar de desenvolvimento humano, afirmando que nenhum país precisa arcar com este sozinho, uma vez que todos somos testemunhas. Também salienta que "os imigrantes possuem direitos fundamentais inalienáveis que hão de ser respeitados por todos em qualquer situação". Bento XVI tratará também sobre questões de pobreza e desemprego e suas repercussões em relação à dignidade humana²⁸ e

²⁵ JOÃO PAULO II. **Carta Encíclica *Evangelium Vitae***. 25 de março de 1995. Disponível em: <http://www.vatican.va/content/john-paul-ii/pt/encyclicals/documents/hf_jp-ii_enc_25031995_evangelium-vitae.html> Acesso em: 10 de novembro de 2019.

²⁶ LIMA, Luís Correa. A Igreja e o escândalo da pedofilia. **Revista Perspectiva Teológica**, Belo Horizonte, n. 120, mai-ago 2011, p. 249-260.

²⁷ BENTO XVI. Carta Encíclica *Caritas In Veritate*. 29 de junho de 2009. Disponível em: <http://www.vatican.va/content/benedict-xvi/pt/encyclicals/documents/hf_ben-xvi_enc_20090629_caritas-in-veritate.html> Acesso em: 10 de novembro de 2019.

²⁸ "Na defesa dos direitos humanos na África, o Papa explora primeiramente todas essas dimensões, visto que, afetam a própria dignidade da pessoa humana e comprometem o exercício de cidadania, que muitas vezes leva a que as pessoas sejam tratadas segundo o seu estatuto social, dificultando até certo ponto a unidade e coesão nacional." (NDUNDE, 2017, p. 75)



reafirma o apelo trabalhista feito por seu antecessor. Ademais, afirmou o uso das finanças no desenvolvimento e produção de riqueza, em prol dos homens e dos povos a fim de diminuir as desigualdades, no entanto, sua retórica pouco carismática se provou um obstáculo, especialmente ao ministrar a aula de Ratisbona na Universidade de Regensburg, que causou um alvoroço temporário nas relações do Vaticano com Oriente Médio. Porém, a reconciliação foi bem-sucedida acabou por quebrar com a *Ostpolitik* silenciosa e estabeleceu diálogo com os muçulmanos de forma positiva.

Em 2007, visitou o rei da Arábia Saudita, após a grande repercussão de sua aula na Universidade de Regensburg ao falar do islamismo e ser mal interpretado pelos líderes muçulmanos, convidando-os ao diálogo que se tornou efetivo entre as religiões. Em 2009, Bento XVI visitou a Terra Santa ainda que durante os conflitos árabe-israelenses, colocando em prática os ideais defendidos de igualdade religiosa que só foram definitivamente consolidados a partir da diplomacia no pontificado deste. Não há registros de discussões sobre internacionalização de Jerusalém e nem do que foi feito em relação aos refugiados árabes e Bento XVI se pronunciou abertamente sobre apoiar a existência tanto de Israel quanto da Palestina e procurou se manifestar sobre a pacificação da região ao se deparar com o Muro da Separação, de Israel (CARLETTI, 2012).

O contexto do pontificado se tornou altamente delicado com os escândalos sexuais e a gradativa perda de influência da Igreja Católica, sentida no papado de João Paulo II e intensificada com Bento XVI, levando à renúncia deste em 2013. Dessa forma, a inclinação à uma abordagem mais estratégica e menos humanitária se fez presente, em especial considerando a ausência de posicionamento em relação aos refugiados.

Por fim, o jesuíta Francisco assumiu o pontificado seguinte e permanece até atualmente. Sua ascensão provocou uma ruptura no padrão dos pontificados, sendo o primeiro papa latino-americano, um dos principais fatores que levaram à diplomacia da Santa Sé a se deslocar para a periferia mundial. Dessa forma, sua principal pauta é combater a desigualdade social e garantir o papel do Sul na política pontifícia ao nomear cardeais de países subdesenvolvidos. Seu pontificado é amplamente criticado por suas reformas na Sé apostólica, trazendo novos ideais para a política externa vaticana e rompendo com paradigmas milenares (CARLETTI, 2016). Papa Francisco tratou dos



refugiados em sua encíclica "*Laudato si'*"²⁹ (2015) associando-os, fora das perspectivas mais tradicionais, à questão ambiental e condena a indiferença presente em relação a tais situações. A pauta ambientalista será evidente na política de Francisco, sendo o primeiro papa a tratá-la com tamanho afinho:

"Muitos daqueles que detêm mais recursos e poder económico ou político parecem concentrar-se sobretudo em mascarar os problemas ou ocultar os seus sintomas, procurando apenas reduzir alguns impactos negativos de mudanças climáticas. Mas muitos sintomas indicam que tais efeitos poderão ser cada vez piores, se continuarmos com os modelos atuais de produção e consumo. Por isso, tornou-se urgente e imperioso o desenvolvimento de políticas capazes de fazer com que, nos próximos anos, a emissão de dióxido de carbono e outros gases altamente poluentes se reduza drasticamente, por exemplo, substituindo os combustíveis fósseis e desenvolvendo fontes de energia renovável" (FRANCISCO, 2015, s.p.).

Considera-se então a política de Francisco de caráter reformista, pautada em temas atuais que permeiam os países desenvolvidos e subdesenvolvidos. A ruptura é evidente no que toca as antigas políticas papais, dando lugar a atitudes cabíveis aos contextos vividos, garantindo maior inclusão de pautas e de indivíduos simpatizantes à causa. Francisco tornou-se um papa singular diante dos demais, com grande destaque à sua humildade e coragem ao tratar do Terceiro Mundo e suas dificuldades, bem como as premissas falhas de um desenvolvimento consumista. Nesse ponto, é possível compará-lo com João XXIII ao inserir pautas novas na política externa vaticana e ao gerar algumas polêmicas pelo mesmo motivo. Ademais, não houve um pronunciamento direto até 2017 sobre a questão dos refugiados.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A política pontifícia, apesar de ancestral e ímpar no Sistema Internacional, foi passível de mudanças de acordo com seus representantes, seja em relação às características próprias de cada um ou da conjuntura apresentada internacionalmente. Assim, vê-se distintamente uma alteração gradativa na política externa do Vaticano, outrora pragmática e pautada em ideais sólidos do catolicismo, porém tornando-se maleável, distanciando-se de estratégias políticas contraditórias do contexto bipolar e

²⁹ FRANCISCO. **Carta Encíclica *Laudato Si'***. 24 de maio de 2015. Disponível em: <http://w2.vatican.va/content/francesco/pt/encyclicals/documents/papa-francesco_20150524_enciclica-laudato-si.html> Acesso em: 10 de novembro de 2019.



adaptando-se às mudanças vividas na transição para o mundo globalizado, garantindo aos papas outras pautas dignas de preocupação.

Dessa forma, conclui-se que a política externa vaticana em relação aos fluxos de refugiados no pós-Segunda Guerra Mundial se iniciou de forma tímida em termos de ações e soluções, em um papado voltado à ideologia política contrária ao comunismo e usufruindo de recursos religiosos da Santa Sé para expandir esse posicionamento junto aos Estados Unidos. O interesse político permeou algumas ações voltadas aos refugiados, como o caso da questão Israel-Palestina. É inegável a ruptura provocada pelo papado de João XXIII que quebra com posicionamentos ideológicos e procura estabelecer diálogo com demais religiões, causando maiores discussões sobre a questão dos refugiados que irá reverberar nos próximos papados analisados, em especial quando se considera as contribuições imprescindíveis do Concílio Vaticano II e o maior engajamento com questões humanitárias. Paulo VI segue com esse padrão de política externa e diplomacia, ao frisar o diálogo e não trouxe aspectos político-ideológicos para suas ações enquanto Papa. Portanto, a política externa para refugiados dos dois papados mencionados gerou posicionamentos que se estendem aos demais mandatos, ainda que sob contextos históricos diferentes.

João Paulo II embarca nas pautas de pacificidade e, conseqüentemente, sobre fluxos de refugiado com uma política externa que não se alinha a conjuntura bipolar e que se volta para a humanidade no sentido espiritual e moral, mesmo após o fim da Guerra Fria. Os fluxos de refugiados ainda existem, em especial ao considerarmos os movimentos de independência africanos, que geraram um aumento expressivo no contingente. Mesmo assim, João Paulo II frisou seu apoio aos movimentos de independência e a melhores condições de trabalho aos refugiados em outros países. João Paulo II se alia temporariamente aos Estados Unidos durante seu papado, mas sem retomar a política excessivamente anticomunista de Pio XII. Ou seja, apesar de haver sim um viés ideológico nesse sentido, o Papa não cessou em defender os ideais morais católicos voltados para pacificidade, igualdade e dignidade, no entanto, sem grandes pronunciamentos sobre a pauta dos refugiados.

Bento XVI quebra com a questão de alinhamento e garante avanços diplomáticos entre a Santa Sé e o Oriente Médio, todavia, também não expressa grandes



pronunciamentos sobre a pauta dos refugiados, apesar de frisar, assim como seu antecessor, a questão da pacificidade.

Atualmente, para Francisco, a ascensão ao papado configurou-se como forma a disseminar os direitos humanos pela política pontifícia ao tratar de diversas questões, em especial, estruturais e relacionadas à desigualdade no mundo. Também não direciona, até 2017, grandes esforços para a questão dos refugiados, porém, insere o conceito do refugiado ambiental que projeta um avanço nessa pauta.

A Santa Sé viveu intensas reformas nos 72 anos selecionados, perpassando por papas com grande capacidade de diálogo, que quebraram barreiras antigas entre o catolicismo e as demais religiões, tornando este aberto a todos, uma peça crucial para a natureza da política externa atual, ainda que defasada no que tange soluções para a vulnerabilidade extrema dos refugiados, porém que apresentou evidente progresso em suas pautas com o passar do tempo. João XXIII e Paulo VI são figuras emblemáticas na mudança da política externa, porém, é válido ressaltar que havia uma quantidade maior de pronunciamentos sobre a questão dos refugiados no papado de Pio XII do que houve com João Paulo II, ainda que as mudanças conjunturais e políticas como um todo tenham se reformado. Assim, a temática perdeu o espaço protagonista de anteriormente, e esse fator é relevante especialmente quando olhamos para os papados mais recentes. É imprescindível que o refúgio, crises humanitárias e crise de asilo ganhem a visibilidade necessária na política mundial, que através do avanço nos meios de comunicação, gera uma prospecção positiva sobre pronunciamentos mais rápidos. Ademais, há engajamento claro em relação aos direitos humanos e a defesa da paz e dignidade do ser humano.



Referências bibliográficas

ABASS, Ademola. IPPOLITO, Francesca (2014). **Regional Approaches to the Protection of Asylum Seekers**: An International Legal Perspective. Law and Migration. Londres: Ashgate.

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS (1951). **Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados**. Genebra.

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS (2018). **Global Trends: forced displacement in 2017**. Genebra.

BENTO XVI. **Carta Encíclica Caritas In Veritate**. 29 de junho de 2009. Disponível em: <http://www.vatican.va/content/benedict-xvi/pt/encyclicals/documents/hf_ben-xvi_enc_20090629_caritas-in-veritate.html> Acesso em: 10 de novembro de 2019.

CANTU, D. A. CANTU, S. **The Vietnam War: A Natinal Dilemma**. Organization of American Historians and the National Center for History in the Schools (UCLA). Los Angeles, s.d. Disponível em: <https://www.learner.org/courses/amerhistory/pdf/Vietnam-War_L-One.pdf> Acesso em: 23 de outubro de 2019.

CARLETTI, Anna (2012). **O internacionalismo do Vaticano e a Nova Ordem mundial**: a diplomacia pontifícia da Guerra Fria aos nossos dias. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão.

CASTELLS, Manuel (2002). **A Sociedade em Rede. A Era da Informação**: economia, sociedade e cultura. São Paulo: Paz e Terra.

FERRARI, Silvio (1984). The Holy See and the Postwar Palestine Issue: The Internationalization of Jerusalem and the Protection of the Holy Places. Londres: **International Affairs**, n. 2, p. 261-283

FRANCISCO. **Carta Encíclica Laudato Si'**. 24 de maio de 2015. Disponível em: <http://w2.vatican.va/content/francesco/pt/encyclicals/documents/papa-francesco_20150524_enciclica-laudato-si.html> Acesso em: 10 de novembro de 2019.

FREIRE, Maria Raquel. VINHA, Luís da (2015). **Política Externa**: as Relações Internacionais em mudança. Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra.

HOBBSAWM, Eric (1997). **Era dos Extremos**: o breve século XX (1914 – 1991). São Paulo: Companhia das Letras.

JOÃO XXIII. **Carta Encíclica Ad Petri Cathedram**. 29 de junho 1959. Disponível em: <http://w2.vatican.va/content/john-xxiii/pt/encyclicals/documents/hf_j-xxiii_enc_29061959_ad-petri.html> Acesso em: 15 de agosto de 2019.

_____. **Ao Imperador do Irã, S. Ex.ª Mohamed Reza Palhavi**. 1 de dezembro 1958. Disponível em: http://www.vatican.va/content/john-xxiii/en/speeches/1958/documents/hf_j-xxiii_spe_19581201_reza-palhavi.html

_____. **Ao Presidente dos Estados Unidos da América, Sua Ex.ª Dwight Eishenhower**. 6 de dezembro 1959. Disponível em: [To the President of the United States of America \(December 6, 1959\) | John XXIII \(vatican.va\)](http://www.vatican.va/content/john-xxiii/pt/encyclicals/documents/hf_j-xxiii_enc_29061959_ad-petri.html)

_____. **Ao Primeiro Ministro do Japão em visita oficial à Santa Sé**, 21 de junho 1959. Disponível em: [Au Premier Ministre japonais \(21 juillet 1959\) | Jean XXIII \(vatican.va\)](http://www.vatican.va/content/john-xxiii/pt/encyclicals/documents/hf_j-xxiii_enc_29061959_ad-petri.html)

_____. **Ao Presidente da França, General Charles de Gaulle em visita oficial**, 27 de junho 1959. Disponível em: [Al Presidente de la República francesa, el General Charles de Gaulle \(27 de junio de 1959\) | Juan XXIII \(vatican.va\)](http://www.vatican.va/content/john-xxiii/pt/encyclicals/documents/hf_j-xxiii_enc_29061959_ad-petri.html)

_____. **Palavras sobre a situação na Argélia durante uma reunião de Comissão do Apostolado dos Leigos preparatória para o Concílio**, 6 de julho 1961. Disponível em: [Palabras sobre la situación](http://www.vatican.va/content/john-xxiii/pt/encyclicals/documents/hf_j-xxiii_enc_29061959_ad-petri.html)

[en Argelia durante una reunión de la Comisión del apostolado de los seglares preparatoria del Concilio \(6 de julio de 1961\) | Juan XXIII \(vatican.va\)](http://www.vatican.va/content/john-xxiii/pt/encyclicals/documents/hf_j-xxiii_enc_29061959_ad-petri.html)

_____. **Apelo à harmonia e à paz nas regiões da África**, 3 de junho 1962. Disponível em: [Llamamiento a la concordia y la paz en las regiones de África \(3 de junio de 1962\) | Juan XXIII \(vatican.va\)](http://www.vatican.va/content/john-xxiii/pt/encyclicals/documents/hf_j-xxiii_enc_29061959_ad-petri.html)

_____. **Aos migrantes e exilados por ocasião do 10º aniversário da Exsul família**, 5 de agosto 1962. Disponível em: [A los emigrantes y exiliados con motivo del X aniversario de la Exsul familia \(5 agosto 1962\) | Juan XXIII \(vatican.va\)](http://www.vatican.va/content/john-xxiii/pt/encyclicals/documents/hf_j-xxiii_enc_29061959_ad-petri.html)

JOÃO PAULO I. **Ao Corpo Diplomático junto à Santa Sé**, 31 de agosto 1978. Disponível em: [Ao Corpo Diplomático junto à Santa Sé \(31 de agosto de 1978\) | João Paulo I \(vatican.va\)](http://www.vatican.va/content/john-xxiii/pt/encyclicals/documents/hf_j-xxiii_enc_29061959_ad-petri.html)

JOÃO PAULO II. **Carta Encíclica Laborem Exercens**. 14 de setembro de 1981. Disponível em: <http://www.vatican.va/content/john-paul-ii/pt/encyclicals/documents/hf_jp-ii_enc_14091981_laborem-exercens.html> Acesso em: 10 de novembro de 2019.

_____. **Carta Encíclica Sollicitudo Rei Socialis**. 30 de dezembro de 1987. Disponível em: <http://www.vatican.va/content/john-paul-ii/pt/encyclicals/documents/hf_jp-ii_enc_30121987_sollicitudo-rei-socialis.html> Acesso em: 10 de novembro de 2019.

_____. **Carta Encíclica Redemptoris Missio**. 7 de dezembro de 1990. Disponível em: <http://www.vatican.va/content/john-paul-ii/pt/encyclicals/documents/hf_jp-ii_enc_07121990_redemptoris-missio.html> Acesso em: 10 de novembro de 2019.

_____. **Carta Encíclica Centesimus Annus**. 1 de maio de 1991. Disponível em: <http://www.vatican.va/content/john-paul-ii/pt/encyclicals/documents/hf_jp-ii_enc_01051991_centesimus-annus.html> Acesso em: 10 de novembro de 2019.

_____. **Carta Encíclica Evangelium Vitae**. 25 de março de 1995. Disponível em: <http://www.vatican.va/content/john-paul-ii/pt/encyclicals/documents/hf_jp-ii_enc_25031995_evangelium-vitae.html> Acesso em: 10 de novembro de 2019.

_____. **Aos participantes da XX Assembleia Plenária do Pontifício Conselho Justiça e Paz**, 30 de janeiro 1991. Disponível em: [Ai partecipanti alla XX Assemblea Plenaria del Pontificio Consiglio della Giustizia e della Pace \(30 gennaio 1991\) | Giovanni Paolo II \(vatican.va\)](http://www.vatican.va/content/john-paul-ii/pt/encyclicals/documents/hf_jp-ii_enc_25031995_evangelium-vitae.html)

_____. **Apelo pela paz no Golfo Pérsico durante um encontro realizado com os colaboradores do Vicariato de Roma**, 17 de janeiro 1991. Disponível em: [Llamamiento por la paz en el Golfo durante un encuentro con los colaboradores del Vicariato de Roma \(17 de enero de 1991\) | Juan Pablo II \(vatican.va\)](http://www.vatican.va/content/john-paul-ii/pt/encyclicals/documents/hf_jp-ii_enc_25031995_evangelium-vitae.html)

_____. **Oração pela paz depois do Santo Rosário**, 2 de fevereiro 1991. Disponível em: [Preghiera per la pace \(16 gennaio 1991\) | Giovanni Paolo II \(vatican.va\)](http://www.vatican.va/content/john-paul-ii/pt/encyclicals/documents/hf_jp-ii_enc_25031995_evangelium-vitae.html)

_____. **Aos participantes do Congresso juvenil iniciano sobre "Homens de fronteira para a reconciliação"**, 12 de setembro 1991. Disponível em: [Ai partecipanti al Convegno giovanile ignaziano su «Uomini di frontiera per la riconciliazione» \(Castel Gandolfo, 12 settembre 1991\) | Giovanni Paolo II \(vatican.va\)](http://www.vatican.va/content/john-paul-ii/pt/encyclicals/documents/hf_jp-ii_enc_25031995_evangelium-vitae.html)

KATZMAN, K. THOMAS, C (Dez. 2017). Afghanistan: Post-Taliban Governance, Security, and U.S. Policy. **Congressional Research Service**, Washington. Disponível em: <<https://fas.org/srgp/crs/row/RL30588.pdf>> Acesso em: 23 de outubro de 2019.

KONZEN, C. A (2014). **Do sionismo à Guerra de Yom Kippur – uma análise das quatro guerras israelo-árabes**. 2014. Monografia (Bacharelado) – Centro Universitário UNIVATES, Lajeado.



MARTINS FILHO, J. R. (jun. 1999). Os Estados Unidos, a Revolução Cubana e a Contra-Insurreição. Curitiba: **Revista de Sociologia e Política**, p. 67 - 82. Disponível em: < www.scielo.br/pdf/rsocp/n12/n12a04 > Acesso em: 22 de outubro de 2019.

MARCHETTO, Ezio (1989). The Catholic Church and the Phenomenon of Migration: an overview. Nova York: **Occasional Papers: Pastoral Series**. Centro de Estudos Migratórios.

MATLARY, Janne Haaland (2001). The Just Peace: The Public and Classical Diplomacy of the Holy See. Cambridge: **Cambridge Review of International Affairs**.

LIMA, Luís Correa (mai-ago 2011). A Igreja e o escândalo da pedofilia. Belo Horizonte: **Revista Perspectiva Teológica**, n. 120, p. 249-260.

MELO, Isabel Estermínio de (2008). **As Crises do Petróleo e seus impactos sobre a inflação do Brasil**. Trabalho de Conclusão de Curso – Departamento de Economia, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.

MOREIRA, Julia Bertino (2006). **A problemática dos refugiados no mundo: evolução do pós-guerra aos dias atuais**. Campinas.

MOREIRA, Julia Bertino (jul-dez 2014). Refugiados no Brasil: reflexões acerca do processo de integração local. Brasília: **Revista Interdisciplinar Mobilidade Humana**, n. 43, p. 85-98.

NATIONAL ARCHIVES (2017). **Document for March 12th**: President's Truman Message to Congress, Recommending Assistance to Greece and Turkey. Washington. Disponível em: < <https://www.archives.gov/historical-docs/todays-doc/index.html?dod-date=312> > Acesso em: 22 de outubro de 2019.

NDUNDE, Miguel (2017). **A diplomacia da Santa Sé à luz dos Direitos Humanos: de João Paulo II aos nossos dias**. Tese de Mestrado – Faculdade de Ciências Sociais, Educação e Administração, Universidade Lusófona de Humanidade e Tecnologias, Lisboa.

NYE JR., Joseph (1990). Soft Power. **Foreign Policy**. Slate Group, n. 80, p. 153-171.

PIO XII. **Carta Encíclica Ad Apostolorum Principis**, 29 de junho de 1958. Disponível em: < http://w2.vatican.va/content/pius-xii/pt/encyclicals/documents/hf_p-xii_enc_29061958_ad-apostolorum-principis.html > Acesso em: 15 de agosto de 2019.

_____. **Carta Encíclica Redemptoris Nostri Cruciatu**s. 15 de junho de 1949. Disponível em: < http://w2.vatican.va/content/pius-xii/la/encyclicals/documents/hf_p-xii_enc_19490415_redemptoris-nostri-cruciatu.html > Acesso em: 15 de agosto de 2019.

_____. **Carta Encíclica Communium Interpretes Dolorum**. 15 de abril de 1945. Disponível em: < http://w2.vatican.va/content/pius-xii/pt/encyclicals/documents/hf_p-xii_enc_15041945_communium-interpretes-dolorum.html > Acesso em: 15 de agosto 2019.

_____. **Carta Encíclica Auspicio Quaedam**. 1 de maio de 1945. Disponível em: < http://w2.vatican.va/content/pius-xii/pt/encyclicals/documents/hf_p-xii_enc_15041945_communium-interpretes-dolorum.html > Acesso em: 15 de agosto de 2019.

_____. **Carta Encíclica Quemadmodum**. 6 de janeiro de 1946. Disponível em: < http://w2.vatican.va/content/pius-xii/pt/encyclicals/documents/hf_p-xii_enc_06011946_quemadmodum.html > Acesso em: 15 de agosto 2019.

_____. **Carta Encíclica Exsul Familia**. 1 de agosto de 1952.

PAULO VI. **Carta Encíclica Populorum Progressio**. 26 de março de 1967. Disponível em: < http://www.vatican.va/content/paul-vi/pt/encyclicals/documents/hf_p-vi_enc_26031967_populorum.html > Acesso em: 15 de agosto de 2019.

_____. **Visita à ONU: Discurso na Organização das Nações Unidas**, 4 de outubro 1965. Disponível em: [Visit to the United Nations: Speech to the United Nations Organization \(October 4, 1965\) | Paul VI \(vatican.va\)](https://www.vatican.va/content/paul-vi/pt/encyclicals/documents/hf_p-vi_enc_26031967_populorum.html)

_____. **Mensagem aos chefes de Estado do Vietnã, da União Soviética, da China e dos Estados Unidos**, 31 de dezembro 1965. Disponível em: [Mensajes a los líderes de Vietnam, Unión Soviética, China y Estados Unidos por la paz \(31 de diciembre de 1965\) | Pablo VI \(vatican.va\)](https://www.vatican.va/content/paul-vi/pt/encyclicals/documents/hf_p-vi_enc_26031967_populorum.html)

_____. **Ao novo Embaixador do Equador junto à Santa Sé**, 20 de dezembro 1965. Disponível em: [Al nuevo embajador de Ecuador ante la Santa Sede durante la presentación de sus Cartas credenciales \(20 de diciembre de 1965\) | Pablo VI \(vatican.va\)](https://www.vatican.va/content/paul-vi/pt/encyclicals/documents/hf_p-vi_enc_26031967_populorum.html)

_____. **Ao novo Embaixador da República Dominicana junto à Santa Sé**, 25 de novembro 1965. Disponível em: [Al nuevo embajador de la República Dominicana ante la Santa Sede \(25 de noviembre de 1965\) | Pablo VI \(vatican.va\)](https://www.vatican.va/content/paul-vi/pt/encyclicals/documents/hf_p-vi_enc_26031967_populorum.html)

SANTOS, Milton (2000). **Por uma outra globalização**: do pensamento único à consciência universal. Rio de Janeiro: Record, 2000.

SARAIVA, José Flávio Sombra (2007). **História das Relações Internacionais Contemporâneas**: da sociedade internacional do século XIX à era da globalização. Instituto Brasileiro de Relações Internacionais. Brasília: Editora Saraiva.

SAYLOR ACADEMY. **Korean War**, s.d. Washington. 37 p.

TROY, Jodok (2018). 'The Pope's own hand outstretched': Holy See diplomacy as a hybrid mode of diplomatic agency. Londres: **The British Journal of Politics and International Relations**, vol. 20, p. 521-539.

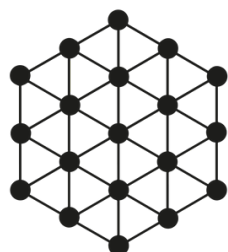
VATICAN NEWS (2020). **Aumentam os católicos do mundo, são 1 bilhão e 300 milhões**. Disponível em: < <https://www.vaticannews.va/pt/vaticano/news/2020-03/aumentam-os-catolicos-no-mundo-bilhao-300-milhoes.html> >



32

MULHERES CURDAS E A TEORIA FEMINISTA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS: UMA ANÁLISE DA LUTA POR EMANCIPAÇÃO

Ana Beatriz Ferreira Silva
Vitor Ferreira Lengruber



32

MULHERES CURDAS E A TEORIA FEMINISTA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS: UMA ANÁLISE DA LUTA POR EMANCIPAÇÃO

Ana Beatriz Ferreira Silva

Vitor Ferreira Lengruber

Resumo: Em outubro de 2016, durante as operações que buscavam retomar o controle da cidade iraquiana de Mossul, controlada pelo Estado Islâmico desde 2014, mulheres da etnia curda participaram das campanhas militares contra o grupo terrorista, sendo de suma importância para a reconquista da cidade e manutenção da integridade territorial do Curdistão Iraquiano. Assim, o principal objetivo deste trabalho é analisar a atuação das mulheres curdos no conflito, além de suas motivações para tal, a partir da Teoria Feminista de Relações Internacionais. O presente trabalho conclui que a participação das mulheres curdas no combate ao Estado Islâmico, a partir da quebra de estereótipos que delegam responsabilidades divergentes a homens e mulheres, representa uma luta por emancipação étnica e de gênero.

Palavras-chave: Gênero; Curdas; Teoria Feminista das Relações Internacionais; Estado Islâmico.



Introdução

Em outubro de 2016, durante as operações que buscavam retomar o controle da cidade iraquiana de Mossul, controlada pelo grupo terrorista Estado Islâmico do Iraque e do Levante (EI) desde 2014, mulheres curdas, cuja idade variava entre o período da adolescência e o início da velhice, participaram das companhias militares contra o grupo terrorista. As mulheres curdas foram de suma importância para a reconquista da cidade e manutenção da integridade territorial do chamado Curdistão Iraquiano, região autônoma localizada ao norte do país.

Este trabalho argumenta que a importância deste evento se deve a três motivos. Primeiro, o episódio expôs a atuação de mulheres em um evento cuja presença feminina é regularmente apontada como anormal. Segundo, a participação feminina curda na expulsão do EI no Iraque representou, em última instância, outro capítulo na luta feminista de combate às expectativas de gênero. Terceiro, o fenômeno também apresentou ao mundo a histórica demanda e luta do povo curdo por seu Estado nacional.

Dessa forma, o objetivo deste artigo é compreender, a partir da ótica teórica feminista de Relações Internacionais, a origem das motivações que levaram milhares de mulheres curdas a combater o Estado Islâmico. Para tal, parta-se da hipótese principal de que, no decorrer da história, a guerra é um evento caracterizado como majoritariamente masculino. Em função deste caráter, quando ocorre a participação de mulheres na guerra a mesma se dá em termos indiretos e passivos, exemplo de sua atuação restrita à cozinha e enfermaria ou, até mesmo, como vítimas do conflito.

O trabalho demonstrará como o Estado Islâmico apropriou-se da comunidade feminina, através de sua utilização como instrumento de implantação do califado e fonte de ânimo dos terroristas, e, por conseguinte, como esta dinâmica, aliada à expansão territorial do grupo no Iraque, incentivou a luta feminina curda contra o EI. Por fim, também será analisada a perspectiva do Estado Islâmico sobre a atuação de mulheres no conflito.

Para atingir os objetivos supracitados, será feito um levantamento de fontes secundárias sobre a escola feminista de Relações Internacionais, exemplo das contribuições teóricas de Cynthia Enloe, Laura Sjoberg e Caron Gentry, e análises especializadas acerca das combatentes curdas, desenvolvidas por Carolina Fernandino, Shawn Gorman e Alexandre Spohr, Luiza Andriotti e Josué Soares, dentre outros. O



trabalho está dividido em quatro seções. A primeira apresentará o pensamento teórico feminista de Relações Internacionais. A segunda será responsável por fazer, com ênfase nas mulheres, uma breve contextualização histórica sobre o povo curdo, enquanto a terceira analisará a participação feminina curda na luta contra o Estado Islâmico à luz da perspectiva feminista de Relações Internacionais. A última seção está encarregada de apresentar as conclusões auferidas na pesquisa.

O Pensamento Teórico Feminista na Disciplina de Relações Internacionais

Para fins didáticos, o desenvolvimento da disciplina de Relações Internacionais é comumente relacionado aos chamados Grandes Debates, iniciados a partir das discussões de Norman Angell e Edward Carr. Décadas depois, durante os anos 1990, ocorre um fenômeno conhecido como "expansão filosófica da disciplina", onde novas abordagens, como o Pós-Modernismo e o próprio Feminismo, criticavam a rigidez epistemológica da disciplina e questionavam a naturalização de pressupostos e conceitos. Esta onda acadêmica buscava "superar as limitações que as teorias dominantes impunham à compreensão das transformações na política mundial e a sua visão ortodoxa sobre o que é conhecimento e como ele deve ser produzido" (MESSARI e NOGUEIRA, 2005, p.188; JATOBÁ, LESSA e OLIVEIRA, 2013).

O pensamento feminista possui na questão de gênero o principal aspecto de análise nos estudos de política internacional. Na década de 1990, aliado ao movimento de expansão de novas abordagens na disciplina de Relações Internacionais, a inserção de análises de política internacional sensíveis à questão de gênero era um imperativo urgente. Isto porque houve mudanças elementares no fenômeno da guerra, cuja perspectiva tradicional, ou seja, pautada em conflitos entre dois ou mais Estados-nação, é desafiada por conflitos intra-estatais de motivações diversas (ex: tensões étnicas, raciais, religiosas). Diferentemente da intensa utilização de artilharia, por exemplo, os novos conflitos passam a ser caracterizados pelo uso de armas alternativas, como o estupro, cujo emprego tem por objetivo a limpeza étnica de determinado grupo (SJOBERG, 2009). Conforme Messari e Nogueira (2005, p.223),

uma vez que as mulheres se tornaram alvo de limpeza étnica não por serem de um grupo étnico ou tribal diferente, mas sim por serem o que são, isto é, mulheres, a disciplina teve de descer – quase literalmente – de seu pedestal e precisou lidar com questões de gênero.



Adiciona-se a esta necessidade de incorporar análises de gênero nas Relações Internacionais “sua relevância como um fator para entender questões de segurança” (SJOBERG, 2009, p.185, tradução nossa)³⁰. Segundo a autora, a participação feminina em guerras ocorre, por exemplo, como *suicide bombers*, membros de exércitos e a partir de ativismo e protestos. Além de oferecer uma perspectiva fora do escopo da epistemologia positivista que discorra sobre novos problemas e questões, os estudos feministas também são de suma importância na luta internacional pela igualdade de gênero (TICKNER, 2016).

Apesar disto, é válido ressaltar, afim de evitar confusões e discordâncias simplistas, que as teorias feministas de Relações Internacionais “vão além das análises sobre os significados do masculino e do feminino, pois colocam a questão das relações de poder no centro de seus interesses teóricos e empíricos” (JATOBÁ e LESSA, 2013, p.113). Em outras palavras, as análises feministas, cujo principal objetivo busca destacar a relação de poder entre gêneros, colocam no centro dos debates questionamentos acerca de qualquer tipo de configuração de poder e dominação, que, por sua vez, não devem ser naturalizados.

Antes de abordar as principais contribuições dos estudos feministas de Relações Internacionais, é relevante levar em consideração a ampla divergência dentro do próprio movimento. Além de as feministas adaptarem suas ações e mensagens de modo a atender suas necessidades locais, argumenta Cynthia Enloe (2014), o movimento também contempla uma grande gama de diferentes ideologias, fato exemplificado tanto pela existência de feministas liberais quanto de socialistas.

Segundo Daniel Jatobá e Antônio Lessa (2013, p.114), “as feministas liberais adotam uma concepção individualista da natureza humana”, denunciando que, através da história, os homens são tratados como indivíduos racionais, enquanto as mulheres são vistas simplesmente como um grupo. Soma-se a isso, a valorização dos homens por seu papel produtivo e ativo na sociedade, enquanto às mulheres cabe a reprodução e lhes “é negado ou distorcido o papel de agência social” (2013, p.114). Já as feministas socialistas defendem a ideia de que as análises sobre a relação de poder presente nos modos de produção devem ser complementadas por considerações acerca da opressão de

³⁰ Do inglês original: (...) *the relevance of gender as a factor in understanding and addressing security matters*.



gênero, ocasionada pelos meios de produção. Mais especificamente, "a vida moderna reduz as mulheres aos papéis de reprodução biológica e donas de casa, os quais lhes ocasionam dependência econômica e [...] menor autonomia para projetar e gerenciar seus próprios destinos" (JATOBÁ e LESSA, 2013, p.115).

Também é interessante destacar o feminismo radical, que não vê no anseio liberal de extensão dos direitos das mulheres uma solução definitiva para os problemas de gênero, dado que, para as radicais, "o discurso da igualdade esconde a persistência da cultura patriarcal, expressão da dominação masculina nas ideias e práticas que sustentam a opressão feminina" (JATOBÁ e LESSA, 2013, p.115). Dado isto, a saída encontrada é a valorização das virtudes femininas, vistas como superiores, e, conseqüentemente, a inversão da hierarquia de gêneros. Note-se que a rápida abordagem de três correntes distintas internas ao movimento feminista não o reduz meramente a esses três posicionamentos divergentes, uma vez que o movimento possui extrema complexidade e divergências internas.

A contribuição da teoria feminista para a disciplina é devido a seu diálogo com aspectos fundamentais da abordagem construtivista. As análises feministas partem do pressuposto de que diversos aspectos da vida social, principalmente o gênero, são socialmente construídos. Daí a necessidade, segundo Enloe (2014), de questionar quem se beneficia de determinada estrutura e relação de poder já estabelecidas e tidas como naturais. Tais estruturas, entretanto, são politicamente construídas ao longo do tempo. "Questionar como algo foi feito implica que esta coisa foi feita por alguém com um certo tipo de poder. Subitamente, há pistas para rastrear, há culpa, crédito e responsabilidade para partilhar" (ENLOE, 2014, p.12, tradução nossa)³¹. A problemática discutida pela teoria feminista, portanto, remete a quais atores se beneficiam com a – socialmente construída – hierarquia de gênero, onde a noção de feminilidade é vista em torno de atributos como passividade, irracionalidade e vulnerabilidade. No campo das Relações Internacionais e da Segurança Internacional, esta hierarquia resulta na percepção das mulheres como um grupo vítimas civis em conflitos armados e propícias ao estupro e prostituição.

³¹ Do inglês original: *Asking how something has been made implies that it has been made by someone with a certain kind of power. Suddenly, there are clues to trace; there is blame, credit, and responsibility to apportion [...].*



Desta forma, ao analisar o gênero, cujo conceito difere-se de sexo – a primeira categoria é socialmente construída e definida, enquanto a segunda é uma conceituação biológica ou natural –, percebe-se que o mesmo passa por um processo de construção e elaboração de padrões de comportamento específicos e esperados de cada grupo. Diante disto, as expectativas de comportamento e pensamento caracterizantes do que é *ser mulher* giram em torno de aspectos passivos e inferiores (ex: donas de casa gentis e subservientes aos maridos), enquanto os atribuídos aos homens, e ao o que é *ser homem*, são diretamente opostos (SYLVESTER, 2002). Esta dinâmica possui dois efeitos para as Relações Internacionais, aqui como disciplina e fenômeno.

Primeiro, ao tratar sobre as estratégias utilizadas pelo *mainstream* para rebaixar o valor das análises feitas por grupos feministas, Enloe (2014) argumenta que os acadêmicos e especialistas tradicionais enxergam as “questões políticas que as ativistas feministas expõem como meramente domésticas ou privadas, ao contrário das supostamente “significativas” de segurança militar e dívida governamental”³². Isto nos mostra a resistência, ainda forte, de algumas escolas de pensamento que buscam limitar o estudo de Relações Internacionais a temas estritamente ligados à política e economia internacional. Soma-se a isso, o destaque que a autora dá à contribuição feminista para as Relações Internacionais no sentido de ampliar os horizontes intelectuais dos estudiosos. Jatobá e Lessa (2013, p.117) contribuem ao comentar sobre as críticas da autora:

esses horizontes definem o que é importante para o estudo das relações internacionais e, portanto, são indispensáveis. Porém, os horizontes intelectuais também são elementos que restringem nossos interesses cognitivos e políticos. Na visão crítica da autora, aquilo que era tradicionalmente visto como “relevante” para a disciplina, isto é, seus horizontes intelectuais, é definido por regras sociais de exclusão ou, mais precisamente, por regras sexistas de exclusão.

O segundo efeito diz respeito à tomada dessas suposições como naturais e inquestionáveis, prejudicando, assim, a tomada de decisões estratégias e políticas por parte de Estados e organizações internacionais. Por exemplo, Kimberly Hutchings (2014), defende que por tomarem a hipótese de que crianças e mulheres são vulneráveis e devem

³² Do inglês original: [...] is that the arenas of politics that these feminist activists do expose are presumably merely domestic or private, as opposed to, for instance, the allegedly “significant” public arenas of military security or government debt.



ser protegidos por homens em conflitos armados, instituições humanitárias e organizações internacionais promoveram a evacuação prioritária deste grupo antes da chegada do exército sérvio a cidade de Srebrenica, durante a Guerra da Bósnia (1992 – 1995). Ao assumir este pressuposto como natural, as organizações e instituições falharam em constatar o fato de que, na verdade, os homens eram os alvos do conflito. O resultado desta cegueira foi a morte de cerca de 8000 homens e garotos bósnios muçulmanos, evento caracterizado como “genocídio” pela Organização das Nações Unidas (UNSC, 2017).

Dito isto, esta seção finda-se aqui. Esta seção foi responsável por apresentar relevância que estudos de gênero têm em análises de fenômenos que ocorrem ao redor do globo diariamente, além de também serem de extrema importância para indagações acerca de aspectos tidos como intrínsecos e inevitáveis pelas escolas de pensamento clássico das Relações Internacionais.

O Curdistão Iraquiano: a Busca por Maior Autonomia e a Participação das Mulheres no *Peshmerga*

O objetivo desta seção é apresentar maiores informações sobre o povo curdo e sua história. Estima-se que existam aproximadamente 36 milhões de curdos em todo o mundo, característica que os torna o maior povo sem Estado da atualidade. Dessa forma, os curdos acabam por compor o quarto maior grupo étnico do chamado Oriente Médio; em 2017, por exemplo, cerca de 30 milhões de curdos viviam na região fronteira entre Turquia, Iraque, Síria e Irã (GORMAN, 2017; SILVA et al., 2017). À vista disso, desde a Primeira Guerra Mundial (1914 – 1918) a população curda tem lançado distintas campanhas políticas na tentativa de construir seu próprio Estado-nação. Desde então, foram criados, por exemplo, partidos políticos que representassem o grupo, como o PKK (Partido dos Trabalhadores do Curdistão), na Turquia, e o KDP (Partido Democrático do Curdistão) e PUK (União Patriótica Curda), no Iraque (SPOHR; ANDRIOTTI; SOARES, 2011).

De todos os territórios considerados como pertencentes ao Curdistão, apenas a parte iraquiana, conhecida como Curdistão Iraquiano, conseguiu obter certa liberdade. Segundo Amorosi (2019) e Gorman (2017), após a queda do Império Otomano, o *Peshmerga*³³ foi definitivamente constituído como o exército oficial da população curda

³³ Conforme Gorman (2017, p. 42), a palavra *Peshmerga* significa “aqueles que enfrentam a morte.”



para a proteção do Curdistão Iraquiano. Assim, de acordo com *The Kurdish Project* (2015), em meados do século XX, ocorreram diversas tentativas de se construir uma soberania para o Curdistão Iraquiano, exemplo das revoltas contra os britânicos e da primeira guerra entre iraquianos e curdos, na década de 1960. Segundo Marouf (2018), já nos anos 1970 as mulheres tinham permissão de servir no *Peshmerga* ao lado dos homens; todavia, elas eram mantidas longe do combate, protegendo as fronteiras, garantindo a segurança de abrigos para mulheres e oferecendo serviços médicos e de comunicação.

Ainda assim, a população curda iraquiana foi alvo de sistemáticas perseguições.

Ao longo do século XX, os governos centrais dos países onde o Curdistão está inserido oprimiram os curdos com políticas de arabização³⁴ e assimilação, as quais tinham o propósito de suprimir a identidade e presença curda nos seus territórios. Consequências disto foram o fortalecimento dos movimentos nacionalistas curdos e a eclosão de diversas revoltas [...] que também foram sumariamente suprimidas pelos governos, como por exemplo o genocídio curdo promovido pelo Iraque com a Operação Anfal³⁵, em 1988. Outras consequências foram a organização de partidos políticos curdos para aumentar sua participação na esfera política, [...] e a formação do setor militar, uma vez que se organizaram e fortaleceram sua atuação com os guerrilheiros (homens e mulheres), como os *Peshmerga* (SILVA et al., 2017, p. 6-7, grifo nosso).

Conforme Peixinho (2010) e Silva et al. (2017), foi apenas em 1991, após o fracasso do exército iraquiano na Guerra do Golfo, que os curdos conseguiram estabelecer uma região autônoma, a qual foi legalizada com a constituição iraquiana de 2005. Ademais, ainda na década de 1990, foi criado o primeiro batalhão composto apenas por mulheres no *Peshmerga*, que chegou a ter quinhentas combatentes. Seus papéis, entretanto, continuavam a ser limitados (GORMAN, 2017). Contudo, com a ascensão do Estado Islâmico e sua expansão para o Curdistão Iraquiano, mais uma vez os curdos entraram na mira de um massacre e, diferentemente de sua história, o papel das mulheres tem sido primordial para a sobrevivência da comunidade.

A partir de 6 junho de 2014, cerca de 1.500 homens do Estado Islâmico (EI) atacaram os arredores da cidade iraquiana de Mosul. Os extremistas moveram-se com

³⁴ De acordo com Stokes em *Encyclopedia of the Peoples of Africa and the Middle East* (2009), a política de arabização foi imposta no Curdistão do Iraque e Síria, tendo como objetivo forçar o deslocamento de curdos para assentamentos árabes.

³⁵ De acordo com o Stokes (2009), durante a guerra Irã-Iraque na década de 1980, Saddam Hussein promoveu uma campanha de punição coletiva contra os curdos conhecida como "Anfal", a justificativa usada era a de que o povo curdo havia se aliado ao Irã. Armas químicas foram amplamente utilizadas no sul do Curdistão Iraquiano, o que levou à morte cerca de 5.000 civis.



rapidez, tomando a cidade de 3 milhões de habitantes e controlando suas áreas-chave (STANSFIELD, 2014). À medida em que se expandiam, os militantes instigavam o pânico “com assassinatos em massa, a utilização do estupro como arma de guerra, a venda de mulheres e meninas como escravas sexuais, entre outras ações.” (SILVA et al., 2017, p. 7). Quando a cidade de Mossul, a terceira maior do Iraque, caiu nas mãos do Estado Islâmico, seu líder, Abu Bakr al-Baghdadi, proclamou a criação de um califado; em seguida os terroristas seguiram até a cidade de Sinjar, onde encontraram um grande número de *Yazidis* (RATHOD et al., 2017).

Aqui, uma observação é necessária. A maioria da população curda é composta por muçulmanos sunitas. Contudo, há minorias não-muçulmanas, como os *Yazidis*, que, assim como os curdos muçulmanos, se encontram principalmente no Norte do Iraque (BUARQUE, 2016). Além de disso, como afirma Fuccaro (1997), os *Yazidis*, em sua grande maioria, são falantes do idioma curdo e se consideram etnicamente curdos, porém, percebem-se como distintos dos iraquianos, predominantemente muçulmanos sunitas. O fato de não serem muçulmanos os tornou alvos de repressões históricas, uma vez que muitos muçulmanos os apontam como adoradores do diabo devido à sua crença no anjo pavão (BUARQUE, 2016). Esta visão também fora compartilhada entre os membros do Estado Islâmico, como afirma Rathod et al. (2017, p. 175):

Os *Yazidis* são considerados pelo EI como “adoradores do Diabo” e por isso, somente possuem duas escolhas: ou se convertem ou morrem. Em consequência disso, cerca de 300.000 deles foram forçados a deixarem suas casas em 4 de agosto de 2014, 5.000 foram mortos e 7.000 garotas e mulheres vendidas como escravas sexuais; outros 40.000 fugiram para o Monte Sinjar onde ficaram sem água ou bebida em uma temperatura de 40°C.

Consequentemente, apesar de haver relatos de outras mulheres de minorias étnicas sendo capturadas e vendidas como escravas, a chegada do EI na região habitada pelos curdos tornou as mulheres *Yazidis* os principais alvos a escravização. A partir disso, muitas mulheres se organizaram para protegerem tanto o território de seu povo quanto para garantirem que outras mulheres e meninas não fossem capturadas. Houve tanto interesse por parte das curdas no engajamento militar contra o grupo terrorista que as instalações de treinamento tornaram-se insuficientes em suprir a demanda de alistamento (CHARTTERJEE, 2016; NASCIMENTO, 2017; MAROUF, 2018).

Além disso, muitas das mulheres que haviam sido capturadas e haviam conseguido fugir, também ingressaram no *Peshmerga*, pois almejavam “se vingar dos



inúmeros casos de estupro e assassinatos contra mulheres e meninas promovidos pelo EI, da escravização, dos sequestros e das vendas das mulheres no mercado de escravos." (SILVA et al., 2017, p. 11). Observa-se que a luta contra o EI, ofereceu às mulheres do *Peshmerga* a oportunidade de melhorar sua posição social, e de outras mulheres, em uma sociedade tradicional, na qual os homens são considerados os defensores da nação (NILSSON, 2018).

À vista disso, a unidade feminina passou a assumir papéis de combate mais ativos e atuar na linha de frente da batalha. Especialmente após o massacre de Sinjar em agosto de 2014, as mulheres, por iniciativa própria, ingressaram no *Peshmerga*. Em janeiro do ano seguinte, o Governo Regional do Curdistão concedeu permissão à Khatoon Khider, uma das sobreviventes do massacre, para formar um batalhão *Yazidi* formado apenas pelo sexo feminino, tornando-a comandante da Força da Brigada *Sun Ladies*. Já no início de 2017, a brigada era composta por aproximadamente 200 mulheres treinadas no *Peshmerga*, com idades entre 18 e 38 anos. É possível notar que combater o EI, através do *Peshmerga*, tornou-se ao mesmo tempo necessidade e motivo de orgulho para as mulheres curdas (GORMAN, 2017; MAROUF, 2018).

Contudo, embora a luta contra o Estado Islâmico tenha expressado a possibilidade de atuação feminina no combate, atualmente, momento no qual o grupo terrorista se encontra quase totalmente derrotado, as guerrilheiras se mostram cada vez mais preocupadas que suas atividades no *Peshmerga* estejam sendo limitadas novamente. Muitas delas recebem ordens para permanecer na base, mesmo nos dias de prontidão, diferentemente dos seus companheiros homens. Diante disso, muitas delas estão deixando o exército do Curdistão Iraquiano e os batalhões compostos apenas pelo sexo feminino estão cada vez menores, tornando incerto o futuro das guerrilheiras que antes lutaram bravamente para proteger seu povo e território (MAROUF, 2018).

Mulheres Curdas, Feminismo e o Estado Islâmico

Após explorar a lente teórica feminista de Relações Internacionais e o cenário no qual as mulheres curdas estão inseridas, é necessário analisar, utilizando a teoria discutida, as motivações das combatentes curdas e sua luta contra o Estado Islâmico. Nota-se na mídia, como no documentário *Stacey on the Frontline: Girls, Guns and ISIS*, produzido pela BBC em 2016, uma retórica de que a participação das mulheres curdas na luta contra o Estado Islâmico se dá a partir de aspectos diretamente ligados à uma



espécie de revanchismo pelas atrocidades perpetradas pelo grupo, como o estupro, assassinatos, destruição de cidades curdas e construção de comércio de escravas sexuais yazidis, subgrupo étnico-linguístico curdo. Assim sendo, é notável o discurso transmitido pelos veículos midiáticos de que garotas e mulheres libertadas das mãos do grupo terrorista teriam maiores razões e motivações para se voluntariarem à divisão feminina curda do Peshmerga, cujo objetivo, além da vingança, seria evitar que outras mulheres também fossem capturadas pelo EI. Soma-se a isso, a luta em defesa do Curdistão, fato que, além de fortalecer a nação curda, poderá ser instrumentalizado como argumento reivindicativo do direito à autodeterminação dos povos frente à comunidade internacional (BUARQUE, 2016).

No entanto, ao analisar a questão de forma mais profunda a partir da lente teórica feminista é possível constatar que a luta curda contra o EI é, também, um instrumento de resistência contra qualquer tipo de opressão que queira limitar a participação das mulheres em determinados setores da sociedade. Em outras palavras, também é uma luta contra as expectativas de gênero. É essencial salientar que em uma sociedade tão marcadamente construída em pilares patriarcais, como no Oriente Médio, a divisão feminina do *Peshmerga* possui papel de extrema relevância. Além de confrontarem diariamente os terroristas do Estado Islâmico e protegerem sua comunidade, as mulheres membros da divisão também descontrolam as questões de gênero através de sua atuação no setor militar, predominantemente ocupado por homens (NASCIMENTO, 2017).

Desta maneira, as mulheres curdas estão redesenhando não só o papel da mulher na guerra e na sociedade (SILVA et al., 2017), mas também desafiando concepções das teorias tradicionais de Relações Internacionais, que, como visto, percebem as mulheres como vítimas. Sobre esta questão, Enloe (2014, p. 34, tradução nossa) contribui:

as mulheres estão sempre sendo alvo de uma ação. Elas são as vítimas de desastres em fábricas de roupas; elas são os alvos de ataques sexuais em tempo de guerra; elas são traficadas, são mal pagas, são objetificadas. Raramente as mulheres são vistas como as explicadoras ou as reformuladoras do mundo. Raramente elas são visíveis como pensadores e atores³⁶.

³⁶ Do inglês original: *In this worldview, women are forever being acted upon. They are the victims of garment factory disasters; they are the targets of sexual assaults in wartime; they are the trafficked, the low paid, the objectified. Rarely are women seen as the explainers or the reshapers of the world. Rarely are they made visible as thinkers and actors.*



As guerrilheiras demonstram que as mulheres podem atuar de forma ativa nos conflitos, em oposição à visão de que são somente agentes passivos e frágeis, e que, portanto, necessitariam da proteção do sexo masculino, geralmente considerado como único ator nas guerras (NASCIMENTO, 2017). A luta feminina curda apresenta uma confrontação ao *mainstream* ao demonstrar que as mulheres também são agentes ativos no sistema internacional, podendo participar em conflitos armados tanto em ocasiões cuja causa é considerada nobre quanto em situações dignas de indignação e repulsa, como o caso de Sabrina Harman no complexo penitenciário de Abu Ghraib, no Iraque. "As mulheres estão capturando reféns, realizando ataques suicidas, sequestrando aviões e abusando de prisioneiros." (GENTRY; SJOBERG, 2007, p. 1, tradução nossa)³⁷.

Conforme Enloe (2014), é exatamente este enfrentamento que viabiliza a gradual desconstrução das expectativas associadas a cada gênero, dado que é justamente a ideia de vivermos em um mundo perigoso que reforça certas características da masculinidade, enquanto subjuga as mulheres a tais aspectos.

Homens vivendo em um mundo perigoso normalmente são imaginados como sendo protetores naturais. Mulheres vivendo em um mundo perigoso são, supostamente, aquelas que precisam de proteção. Aqueles relegados à categoria dos protegidos geralmente são vistos como seguros "em casa" e, portanto, incapazes de avaliar por conta própria os perigos "lá fora" (ENLOE, 2014, p.30, tradução nossa)³⁸.

Esta visão dialoga com a mentalidade presente no Estado Islâmico sobre as mulheres. Na concepção do grupo, as mulheres são inferiores e jamais deveriam estar fora de casa lutando com homens e contra homens. Por conseguinte, as mulheres serviriam apenas para a procriação e manutenção do califado. Esta lógica acabou gerando medo nos terroristas, que temiam ser mortos por essas guerrilheiras, pois, quando um membro é morto por uma mulher, vista como inferior, perde-se o direito ao paraíso e às virgens prometidas (NASCIMENTO, 2017).

Em uma entrevista, a vice-ministra da defesa, Galiye Nimet, conta em primeira mão como os terroristas do EI agem ao se deparar com mulheres no campo de batalha: "Eu pessoalmente encontrei combatentes do EI cara a cara. As guerrilheiras afetam o psicológico deles. Eles acreditam que não irão para o paraíso se forem mortos

³⁷ Do inglês original: *Women are capturing hostages, engaging in suicide bombings, hijacking airplanes, and abusing prisoners.*

³⁸ Do inglês original: *Men living in a dangerous world are commonly imagined to be the natural protectors. Women living in a dangerous world allegedly are those who need protection. Those relegated to the category of the protected are commonly thought to be safe "at home" and, thus, incapable of realistically assessing the dangers "out there".*



por mulheres. É por isso que eles fogem quando as veem. [...] Nós monitoramos suas chamadas de rádio. Quando eles ouvem a voz de uma mulher, eles ficam histéricos." (TASTEKIN, 2014 apud GORMAN, 2017, p. 29, grifo nosso, tradução nossa)³⁹.

Levando em conta esse temor, as curdas, enquanto estão na linha de frente, fazem questão de mostrarem que são mulheres, cantando e falando alto para que os terroristas as escutem. Este é um fator de extrema importância para levantar a moral das unidades femininas e desestabilizar o inimigo (GORMAN, 2017; NASCIMENTO, 2017). Além disso, para muitas curdas a participação no *Peshmerga* representa um sinal de maior igualdade social. De fato, as unidades exclusivamente femininas lhes proporcionam a chance de se libertarem do domínio dos homens e criam ambientes onde a igualdade de gênero e os direitos das mulheres são postos em prática (MAROUF, 2018).

À vista disto, a oposição feminina curda se dá não somente no campo militar e geoestratégico, mas também no campo social, desta vez contra os padrões de comportamento esperados, e, até mesmo, exigidos de cada gênero. Em seu livro *Libertando a Vida: a Revolução das Mulheres*, Abdullah Öcalan (2016, p.30) afirma: "Tudo o que a mão humana construiu pode ser demolido por ela. A escravidão das mulheres não é nem uma lei da natureza nem seu destino". Em outras palavras, destaca Denise Simeão (2016) no prefácio da mesma obra, a luta das combatentes curdas não se trata somente de autodefesa, mas de emancipação.

Essa resistência às expectativas de gênero igualmente contesta as posições meramente triviais ou domésticas que as teorias dominantes colocam as mulheres (HOOPER, 1999). Como resultado, parte das guerrilheiras não deseja se casar ou ter filhos, o que já evidencia a desconstrução de um costume perpetuado até os dias de hoje no Oriente Médio, no qual a mulher antes de casada é propriedade de seu pai e, posteriormente, caso seu progenitor aprove, passa a ser propriedade do marido. Assim, a atuação das curdas como *players* no conflito através do *Peshmerga*, somada à participação no movimento nacionalista curdo, desconstrói tradições e redefine o papel da mulher na região (SILVA et al., 2017).

³⁹ Do inglês original: *In an interview, Deputy Defense Minister Galiye Nimet gives her firsthand account of IS fighters encountering women on the battlefield: "I personally met IS fighters face-to-face. Women fighters infringe on their psyche. They believe they won't go to paradise if they are killed by women. That is why they flee when they see women. [...] We monitor their radios calls. When they hear a woman's voice on the air, they become hysterical."*



Em relação à dinâmica entre gênero e nacionalismo, Enloe (2014, p. 87, tradução nossa) afirma:

as mulheres tiveram relações distintamente desconfortáveis com o nacionalismo. Por um lado, milhares de mulheres descobriram nos movimentos nacionalistas uma nova persona pública e uma abertura para uma nova participação política. Vendo-se como e sendo vistas por outros como membros de uma nação, deu-se a essas mulheres uma identidade maior do que aquela definida pela maternidade ou pelo casamento.⁴⁰.

Sobre o nacionalismo curdo, Öcalan (2016, p. 21, grifo nosso) diz:

as mulheres são vítimas tanto da opressão nacional como de gênero, o que as faz se apropriar de forma mais rápida de ideias radicais e estar dispostas a questionar a tradição e o status quo. [...] Logo, o combate a essa opressão e ao patriarcado se tornam eixo para a construção de uma sociedade mais justa.

Por conseguinte, essas guerrilheiras possuem a consciência de que não são apenas mulheres, mas também membros de uma nação historicamente reprimida. Por isso, conforme Gorman (2017) apresenta o argumento, caso libertem o Curdistão, todas conquistarão liberdade e igualdade nunca antes experimentadas em regiões vizinhas. A guerra das mulheres curdas, neste sentido, é dupla: elas lutam contra instituições que restringem seus direitos, primeiro, como mulheres e, segundo, como integrantes da comunidade curda (Silva et al., 2017). A atenção internacional recebida pelas guerrilheiras não foi apenas devido ao combate ao Estado Islâmico, mas também por conta de sua luta em busca de um ambiente no qual o gênero feminino seja tratado da mesma forma que o masculino e onde as mulheres possam ter voz na política e participar ativamente das tomadas de decisões, além de haver a desconstrução de tradições patriarcais e, até mesmo, da visão que o mundo possui sobre as mulheres no Oriente Médio.

À Guisa de Conclusão

O presente trabalho analisou, à vista da perspectiva teórica feminista de Relações Internacionais, a atuação das mulheres curdas no combate ao Estado Islâmico na região norte do Iraque. A pesquisa desenvolvida permite concluir que o engajamento feminino

⁴⁰ Do inglês original: *Women have had distinctly uneasy relationships with nationalism. On the one hand, thousands of women have discovered in nationalist movements a new public persona and an opening for new political participation. Seeing themselves as, and being seen by others as, members of a nation have given these women an identity larger than that defined by domesticated motherhood or marriage.*



curdo contra o Estado Islâmico pode ser explicado por dois motivos. Primeiro, sua atuação é uma forma de resistência às expectativas de gênero. Atuando de forma ativa em um conflito militar, as mulheres curdas questionam as responsabilidades e papéis, construídos socialmente, que são delegados ao gênero feminino. Segundo, sua participação representa uma frente de defesa do povo curdo. A expansão do EI para o norte do Iraque, em meados de 2014, representou o evento mais recente de ameaça à existência da comunidade curda. Assim, além de questionar as expectativas de gênero, a atuação das mulheres curdas também representa uma tentativa de proteger sua comunidade.

Por fim, é relevante salientar um último ponto. Durante o levantamento da bibliografia necessária para a produção deste trabalho, nota-se a existência de uma retórica que confere um caráter defensivo à atuação feminina, ainda que sua atuação em conflitos armados se dê de forma ativa. Em outras palavras, a participação feminina nunca é retratada como uma operação de natureza ofensiva, mas como uma atuação que almeja a defesa de algo. No caso abordado, a luta gira em torno da *defesa* do Curdistão e de seu povo, da mesma forma que em *defesa* da reivindicação justa de direitos sociais das mulheres. Além disto, o preço do risco de morte também é pago em *defesa* de familiares, mulheres e crianças que sofreriam nas mãos do EI. Aparentemente, mesmo com os avanços teóricos do pensamento feminista, o caráter ofensivo da guerra ainda parece restrito aos homens.



Referências Bibliográficas

- AMOROSI, Lucia (2019). **Militância Política e Relações de Gênero: o Caso das Mulheres Militantes no Curdistão**. Cadernos Pagu, n.56, pp.1-34.
- BUARQUE, Beatriz (2016). **The Violence Against Yazidi Women: the Islamic State's Sexual Slavery System**. Malala, v.4, n.6, pp. 43-56.
- CHATTERJEE, Debangana (2016). **Gendering ISIS and Mapping the Role of Women**. Contemporary Review of the Middle East, v. 3, n. 2, pp. 201-218.
- ENLOE, Cynthia (2014). **Bananas, Beaches and Bases: Making Feminist Sense of International Politics**. Berkeley, Los Angeles e Londres: University of California Press.
- FUCCARO, Nelida (1997). **Ethnicity, State Formation, and Conscription in Postcolonial Iraq: The Case of the Yazidi Kurds of Jabal Sinjar**. International Journal of Middle East Studies, v.29, n.4, pp.559-580.
- GENTRY, Caron; SJOBERG, Laura (2007). **Mothers, Monsters, Whores: Women's Violence in Global Politics**. Londres e Nova Iorque: Zed Books.
- GORMAN, Shawn (2017). **Are Female Counterinsurgency Units Effective? a Case Study of the Female Kurdish Militias of Iraq and Syria**. Tese de Doutorado. Georgetown University.
- HOOPER, Charlotte (1999). **Masculinities, IR and the 'Gender Variable': a Cost-Benefit Analysis for (Sympathetic) Gender Sceptics**. Review of International Studies, v.25, n.3, pp. 475-491.
- HUTCHINGS, Kimberly (2014). **Professor Kimberly Hutchings on Feminism and International Relations**. The Open University. Disponível em: <<https://www.open.edu/openlearn/society-politics-law/sociology/international-relations?track=4>>. Acesso em: 4 de setembro de 2020.
- JATOBÁ, Daniel; LESSA, Antônio; OLIVEIRA, Henrique (Coord.) (2013). **Teoria das Relações Internacionais**. São Paulo: Saraiva.
- MARGOLIN, Deborah; WINTER, Charlie (2017). **The Mujahidat Dilemma: Female Combatants and the Islamic State**. CTC Sentinel, v.10, n.7, pp.23-28.
- MAROUF, Hanar (2018). **Peshmerga Female Fighters: From Frontline to Sideline**. The Washington Institute. Disponível em: <<https://www.washingtoninstitute.org/fikraforum/view/peshmerga-female-fighters-from-frontline-to-sideline>>. Acesso em: 27 de agosto de 2020.
- MESSARI, Nizar; NOGUEIRA, João (2005). **Teoria das Relações Internacionais: Correntes e Debates**. Rio de Janeiro: Elsevier. 2005.
- NASCIMENTO, Mariana (2017). **Jinwar: a Guerra das Guerrilheiras Curdas em Três Fronts: Gênero, Estado Islâmico e a Revolução de Rojava**. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Relações Internacionais). Faculdade Damas da Instrução Cristã.
- NILSSON, Marco (2018). **Kurdish Women in the Kurdish-Turkish Conflict-Perceptions, Experiences, and Strategies**. Middle Eastern Studies, v. 54, n. 4, pp. 638-651.
- ÖCALAN, Abdullah (2016). **Libertando a Vida: a Revolução das Mulheres**. São Paulo: Fundação Lauro Campos.
- PEIXINHO, Maria (2010). **O Curdistão no Iraque, Ensaio de Uma Nação. Contexto e Desafios**. Dissertação de Mestrado. Universidade Fernando Pessoa.
- RATHOD, Jayesh et al. (2017). **A Necessidade de Cooperação na Proteção aos Deslocados Internos Perseguidos pelo Estado Islâmico no Iraque (2014-2016)**. International Law: Revista Colombiana de Derecho Internacional, v. 15, n. 31, pp.161-192.
- SILVA, Antonio et al. (2017). **As Guerrilheiras Curdas e a Redefinição das Questões de Gênero na Guerra: o Combate ao Terrorismo do Estado Islâmico no Iraque e na Síria**. Ministério da Defesa – Caderno XIV. Disponível em: <https://www.defesa.gov.br/arquivos/ensino_e_pesquisa/ddefesa_academia/cadn/artigos/xiv_cadn/as_guerrilheiras_curdas_e_a_redefinicao_das_questoes_de_genero_na_guerra_o_combate_ao_terrorismo.pdf>. Acesso em: 20 de junho de 2020.
- SJOBERG, Laura (2009). **Introduction to Security Studies: Feminist Contributions**. Security Studies, v.18, pp.183-213.
- SPOHR, Alexandre; ANDRIOTTI, Luiza; SOARES, Josué (2011). **A Situação dos Curdos na Turquia e no Iraque: Uma Análise Comparativa**. Perspectiva: Reflexões Sobre a Temática Internacional, n. 6, pp. 95-106.
- Stacey on the Frontline: Girls, Guns and ISIS**. Direção: Almudema Garcia-Parrado, Produção: Almudema Garcia-Parrado. Londres: BBC. 2016. Disponível em: <<https://www.bbc.co.uk/programmes/p04f26sh>>. Acesso em: 18 de julho de 2020.
- STANSFIELD, Gareth (2014). **The Islamic State, the Kurdistan Region and the Future of Iraq: Assessing UK Policy Options**. International Affairs, v.90, n.6, pp. 1329-1350.
- STOKES, Jamie (2009). **Encyclopedia of the Peoples of Africa and the Middle East**. New York: Facts on File.
- SYLVESTER, Christine (2002). **Feminist International Relations: an Unfinished Journey**. Cambridge: Cambridge University Press.
- THE KURDISH PROJECT (2020). **Iraq (Bashur or Southern Kurdistan)**. The Kurdish Project. Disponível em: <<https://thekurdishproject.org/kurdistan-map/iraqi-kurdistan/>>. Acesso em: 22 de setembro de 2020.
- UNITED NATIONS SECRETARY-GENERAL (2017). **Statement by the Secretary-General on the 22nd anniversary of the Srebrenica Massacre**. United Nations. Disponível em: <<https://www.un.org/sg/en/content/sg/statement/2017-07-10/statement-secretary-general-22nd-anniversary-srebrenica-massacre>>. Acesso em: 15 de setembro de 2020.



49

IS ECONOMIC INTEGRATION AN EFFECTIVE PATH TO PROMOTING HUMAN RIGHTS IN SOVEREIGN STATES?

Isabella Farinelli Eichhorn



49

IS ECONOMIC INTEGRATION AN EFFECTIVE PATH TO PROMOTING HUMAN RIGHTS IN SOVEREIGN STATES?

Isabella Farinelli Eichhorn

After the Second World War, inspired by the United Nations and the Universal Declaration of Human Rights, the world observed a vertiginous increase in the number of international organizations with the goal to promote human rights regionally, such as the Council of Europe, the Inter-American Commission on Human Rights and the African Commission on Human Rights and People's Rights. These regional organizations and their human rights specialized courts have established jurisdiction over the signatory countries and intended to be enforcement mechanisms for human rights issues that the states alone were unable or unwilling to address.

Alongside with the regional integration of human rights enforcement mechanisms, globalization also brought economic integration and the notion that free trade agreements are mutually beneficial to countries. The best example is the European Union, that started as a common market and evolved to a zone of free trade with the same currency, in which the people can circulate freely from one country to the other. That international regime was not only responsible for dignifying people's lives by the means of economic and social development, but was also an important milestone on protecting human rights in the European continent with its set of conditions for membership, which include the presence of institutions to preserve democracy and human rights within the applying country (EUROPEAN UNION, 1993).

This essay proposes to further analyze the effectiveness of regional human rights courts and international organizations for the promotion of fundamental rights in comparison to the enforcement mechanisms brought by regimes of economic integration, taking into account the successful experience of the European Union. I do not intend to take away the merit of international organizations, nor do I wish to detract the worthiness of the shaming mechanisms they push forward. Instead, I seek to propose a reflection on how much more effective regimes of economic integration can be at promoting human rights compliance taking into consideration the incentives they can provide.



For example, when analyzing the United Nations, the organization had -- and still does have -- international security at its core. In 1993, the UN hosted the World Conference on Human Rights and came up with the Vienna Declaration and Programme of Action, which was signed by consensus by 171 countries agreeing upon a common plan of action for straightening compliance with human rights regulations around the world (UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY, 1993). We must recognize the importance of this strategy alongside its limitations. If the Vienna Declaration had been completely successful, we would not have as many human rights violations as we do.

This happens because, although the UN can prompt solutions for issues regarding human rights, it cannot actually obligate the states to adopt policies in order to solve them, so at the end of the day the decision as to whether to respect human rights or not is entirely up to the sovereign state. This does not mean that the UN was unable to push forward any type of enforcement. This is where the embarrassment mechanism comes in, meaning that the institution was so effective at setting the culture of human rights observation that nations could come together in order to publicly expose one country that was not acting accordingly to the protocol and embarrass them into a shift of policies (LINDGREN-ALVES, 2018). It was the idea of a moral obligation towards protecting human rights. In a constructivist approach, we would consider this a moment of profound change in the ideas and moral precepts that shaped the way in which policymakers think (GOODMAN, JINKS, 2013). The importance that the States attributed to the institution and Humanitarian Law created a culture with a new set of moral obligations that ruled public policies and international behavior. But this strategy has its limits.

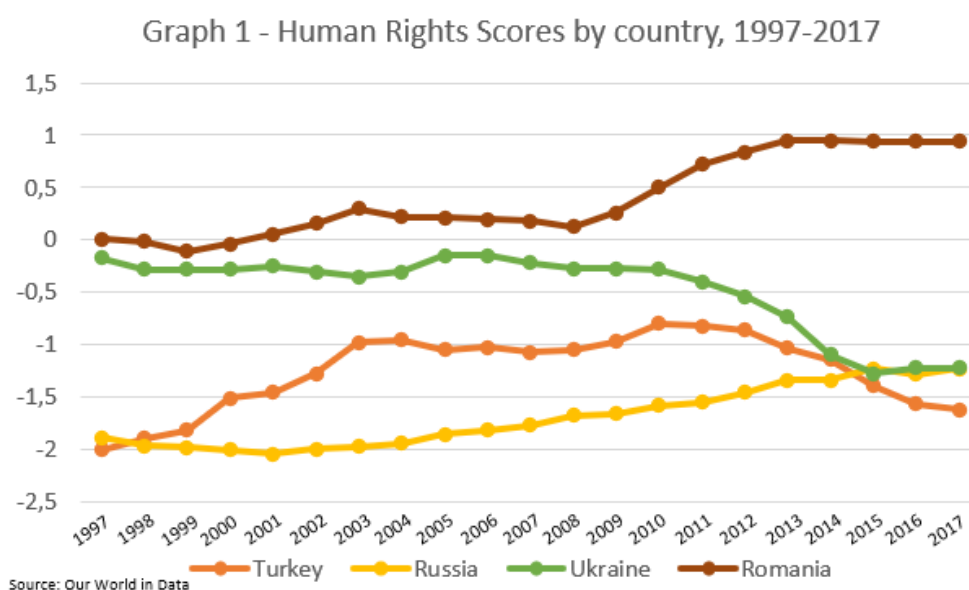
As the twenty-first century approached, this method lost its effectiveness, and a part of that is due to the public discredit the UN has brought upon itself. Self-determined institution said to promote "universal respect for, and observance of, human rights and fundamental freedoms for all without distinction as to race, sex, language or religion" (UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY, 1945), it was unthinkable to perceive the United Nations as a violator of the rights they prompted to protect. But as experience shows, over the years, the UN, in order to promote peace and enforce humanitarian precepts, has, in many cases, taken over full or partial sovereignty from countries. With the emergence of failed states, it is rested under the United Nations the responsibility to protect. The problem with the temporary ruling of these nations is that it often requires a military intervention. Taking the UN's intervention in Somalia, for example, reports have shown



cases of excessive use of military force and peacekeeper agents were even reported to practicing torture and barbarous acts (MÉGRET, HOFFMANN, 2003). We all know the results of the United States' interventions in the Middle East in the name of democracy and protection of local societies. If the United Nations and its member states cannot lead by example, then the embarrassment mechanism loses its core premise.

As for a supranational court, the European Court of Human Rights is Council of Europe's enforcement institution, with the purpose to judge cases of civil and political rights violations that occur within the territory of a participant state, and has, to this day, delivered over ten thousand judgements. The Court is composed of 47 judges, and it has the final say to a case, meaning there are no higher instances for appeals. If one state is said to be guilty, it is obliged to execute the judgement, although the enforcement of the ruling is supposed to be made by the State's institutions. This alone represents a problem, because it is paradoxical that the State will regulate and punish itself, including financially, for its own actions.

In the year of 2017, according to the Court's data, the three countries with the most number of judgements by the Court finding at least one violation were Russia (293), Turkey (99) and Ukraine (82), followed by Romania with a drop of over 40% with 55 cases. In that same year, Russia and Ukraine had a negative standard deviation in the Human Rights Index provided by Our World in Data (-1.23 and -1.22, respectively), and Turkey had an even lower performance of -1.62.



All of these countries have been members of the Council of Europe throughout the time series and yet we see little to no improvement in their scores. Except for Romania, especially after it joined the European Union in 2007. What the data informs is that



although the countries are convicted for their violations as they are a part of an international organization designed to promote human rights, its enforcement mechanisms are weak and have little impact in society.

The argument that the environment of the international system may allow a new culture to be created and new customs to be adopted by countries coexists with the hypothesis that a shift in this environment can weaken the practices it itself has created. And that is exactly what is observed with Human Rights compliance across the globe: a lot of progress was made, but we still observe constant violations of the basic rights and state negligence to supply its whole population with the most primary needs. And there is little international organizations designed to enforce human rights can do about it.

A possible solution could be regional economic integration. Free trade zones are not only responsible for opening markets and redistributing income inside the countries, but also for setting compliance to law and order and Human Rights standards to a supranational level. Accordingly to microeconomics arguments, every market opening without barriers leads to gain in trade, income redistribution, higher economic competition that lower prices and raises the population's purchasing power as a whole (KRUGMAN, OBSTFELD, 2009). This falls under the protection of Article 23 of The Universal Declaration of Human Rights, that lists out fundamental economic rights such as freedom of work, employment and remuneration, meaning that the ability for individuals to pursue better economic status by free trade is by itself a promotion of fundamental rights.

When a country develops itself economically, it concomitantly tends to develop the apparatus for taxation and how to better allocate the revenue. Higher taxes often lead to higher return to the population in the form of public services with better quality (BURGESS, STERN, 1993), which are responsible for dignifying people's lives, for they can be ensured of public education, security, and social services in general such as state providing housing, food and basic income in order to remove as many human lives as possible from a state of misery. This refers to articles 22, 25 and 26 of The Universal Declaration of Human Rights, that state that access to the aforesaid services are fundamental rights held by all people, therefore a State that provides these services is in agreement with international regulations regarding human rights.

The compliance with human rights is strong inside zones of economic integration. Observing free trade zone agreements across the globe, a large number of them require



basic human rights standards that ought to be met in order for a country to maintain its status inside the agreement, such as observed in the European Union. So not only do the zones of free trade dignify people's lives and create better incentives for economic trade and growth, they also standardize states' behavior concerning human rights promotion and respect.

The epitome of this strategy is the European Union. By laying a set of prerequisites for states to join and remain in the regime, the EU enforces compliance with the Copenhagen Criteria and the importance of maintaining democracy, protection and respect for human rights and minorities and the will to promote affirmative policies regarding those topics. The possibility of being voted out of the EU is a strong enforcement power, for free trade is directly correlated with the economic development of the signatory countries, and there is a strong interest in maintaining that status and assuring economic growth. For countries that wish to join the regime and seize its economic benefits, it is clear that their domestic policies must be adjusted to EU's standards, including human rights compliance -- a clear example being Romania, in Graph 1, Turkey's efforts to join the EU in the 1990s and Slovenia, Czechia and Estonia after joining the Union in 2004.

Comparing the incentives to comply with human rights regulations both in the European Union and the Council of Europe, the stakes are higher in the first one than in the second. The persuasion presented by the EU is more effective in a way that leaving the Union would affect the country's markets and economies, an incentive that the Council of Europe does not present. This is reflected in the participant countries and their behavior, for instance Turkey and Russia, that present ethnical segregation and conflict; Albania and Azerbaijan are reported for human trafficking, police brutality and torture; Armenia is reported for violence and discrimination against the LGBT community. Furthermore, all countries cited present low levels of democracy, — Russia and Azerbaijan being classified as authoritarian, Turkey and Albania, hybrid regimes leaning towards authoritarianism (THE ECONOMIST INTELLIGENCE UNIT, 2018) — and systemic disrespect of human rights (HUMAN RIGHTS WATCH, 2018). They all are a part of the Council of Europe, but not of the European Union.

All things considered, it is safe to state that agreements of free market zones produce a more effective path into the promotion of human rights in sovereign states because of the incentives they present. While international organizations for fundamental rights depend on the will of the nations to adopt policies to promote and



protect these rights, the countries participating in regimes of economic integration are obliged to comply with human rights regulations in order to keep their economic status. Human rights institutions are unable to punish states as effectively.

In essence, human rights international organizations actions are limited by state sovereignty, unwillingness to collaborate and ineffective enforcement mechanisms; whilst regional economic zones offer a trade off for countries that the other does not: economic growth in exchange for human rights protection.



Referências bibliográficas

BURGESS, R.; STERN, N. Taxation and Development. **Journal of Economic Literature**, v. 31, n. 2, p. 762–830, 1993.

Charter of the United Nations. Disponível em: <<https://www.un.org/en/charter-united-nations/>>. Acesso em: 14 mar. 2021.

CHURCHILL, R. R. The Collective Complaints System of the European Social Charter: An Effective Mechanism for Ensuring Compliance with Economic and Social Rights? **European Journal of International Law**, v. 15, n. 3, p. 417–456, 1 jun. 2004.

Democracy Index 2018: Me too? Disponível em: <https://www.eiu.com/public/topical_report.aspx?campaignid=Democracy2018>. Acesso em: 14 mar. 2021.

European Court of Human Rights, **Violations by Article and by State**, 2017.

GOODMAN, R.; JINKS, D. **Socializing States: Promoting Human Rights through International Law**. New York: Oxford University Press, 2013.

Human Rights Watch, **World Report**, 2018. Available from: https://www.hrw.org/sites/default/files/world_report_download/hrw_world_report_2019.pdf.

KRUGMAN, P. R.; OBSTFELD, M. **International economics: theory and policy**. 8th ed ed. Boston: Pearson Addison-Wesley, 2009.

LINDGREN-ALVES, J. A. **É preciso salvar os direitos humanos!** São Paulo: Perspectiva, 2018.

MEGRET, F.; HOFFMANN, F. The UN as a Human Rights Violator? Some Reflections on the United Nations Changing Human Rights Responsibilities. **Human Rights Quarterly**, v. 25, n. 2, p. 314–342, 2003.

OHCHR | Vienna Declaration and Programme of Action. Disponível em: <<https://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/vienna.aspx>>. Acesso em: 14 mar. 2021.

TALLBERG, J. et al. The performance of international organizations: a policy output approach. **Journal of European Public Policy**, v. 23, n. 7, p. 1077–1096, 8 ago. 2016.

TERMAN, R.; VOETEN, E. The relational politics of shame: Evidence from the universal periodic review. **The Review of International Organizations**, v. 13, n. 1, p. 1–23, mar. 2018.

The European Social Charter. Disponível em: <<https://www.coe.int/en/web/european-social-charter/home>>. Acesso em: 14 mar. 2021.

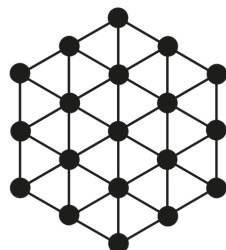
Universal Declaration of Human Rights. Disponível em: <<https://www.un.org/en/universal-declaration-human-rights/>>. Acesso em: 14 mar. 2021.



57

NAÇÃO, ETNIA E
IDENTIDADE:
UM ESTUDO SOBRE A
NACIONALIDADE DO
“JAPONÊS”

Gabriel Akira



57

NAÇÃO, ETNIA E IDENTIDADE:

UM ESTUDO SOBRE A NACIONALIDADE DO “JAPONÊS”

Gabriel Akira

Resumo: Em um mundo marcado pela perspectiva internacional, que observa os fatos transfronteiriços a partir da categoria Estado, a nacionalidade tem grande importância para a formação da identidade de cada indivíduo. Num processo de busca por coerência identitária, podemos dizer que a identificação baseada na nacionalidade e a afirmação do sujeito enquanto nacional de um país se dá se forma bilateral e retroalimentada. Por outro lado, as definições sobre a nacionalidade são impostas pelos Estados a partir de seus projetos políticos que controlam a fronteira entre o eu e o outro. Neste artigo, analisamos a relação entre mitos de fundação nacional e normas jurídicas sobre nacionalidade, tomando o caso japonês como exemplo. Assim, consideramos a Lei de Nacionalidade japonesa (1950) em relação com o chamado mito da nação homogênea, concepção de que o Japão é formado por uma única etnia, conforme o pensamento de Eiji Oguma. Pretendemos, dessa forma, traçar alguns esboços sobre a relação entre norma jurídica de nacionalidade e identidade nacional.

Palavras-chave: nacionalidade; direito japonês; direito internacional; mitos étnicos; identidade.



1) Introdução

Em um mundo com mais de 7 bilhões de seres humanos, o nascimento da maior parte de nós se dá em meio a uma multidão de semelhantes. Viemos ao mundo sem saber o que dele esperar, mas antes mesmo de nossa vinda essa multidão ao redor já nos entregou uma quantidade enorme de características, marcadores sociais que – embora ainda não saibamos – nos acompanharão para o resto da vida. Ao nosso corpo biológico a sociedade nomeia identificações para que possa nos pronunciar como uma unidade separada das outras, usando aspectos como nome, sobrenome, gênero, raça, classe e filiação. Conforme crescemos, essas identificações ouvidas desde o nosso nascimento (ou até antes dele) se tornam inerentes ao nosso eu, diferenciando-nos dos outros indivíduos e produzindo nossa identidade.

Essa identidade, contudo, não é uma produção unilateral da sociedade em nós. Na medida em que amadurecemos e entendemos nossa posição no mundo a partir das características que as outras pessoas nos atribuem, podemos entrar em conflito com algumas dessas imposições. Especialmente para pessoas colocadas em posições pouco vantajosas por esses marcadores sociais, pode ocorrer um processo político “*na e da* subjetividade” com a finalidade de se encontrar uma *coerência* parte de um núcleo “que a qualquer momento é enunciado como o ‘eu’” (BRAH, 2006, pp. 371-372).

Quando cruzamos fronteiras nacionais, encontramos em algum lugar dentro dessas multiplicidades, contradições e instabilidades que integram nossa coerência identitária algo que pode ser entendido como um “selo” (MORIKI, 1995, p. 35) carregado de forma inconsciente. Esse selo depende, via de regra, de *quem* viemos (nossos pais) e de *onde* viemos (nosso local de nascimento), e é atribuído tão logo chegamos ao mundo, de forma compulsória (ibid., p. 192). Falo do liame existente entre indivíduos e Estado que confere aos primeiros a qualidade de membros de uma nação, condição dependente de uma série de direitos e deveres fornecidos em troca de proteção (RAMOS, 2017, p. 65; ACCIOLY et al., 2012, p. 749; KOH, 2016, pp. 132-138); falo da nacionalidade.

Se um dia por acaso nos depararmos com uma situação que envolve fatos estrangeiros ao nosso país de nacionalidade, usamos o mesmo quadro cognitivo que nos concedeu nosso selo para compreender o mundo através dos outros selos existentes. Uma vez que fomos qualificados desde o nascimento pela nossa nacionalidade, usamos essa mesma categoria para orientar nossa percepção sobre o globo terrestre, observando os fenômenos transfronteiriços através da categoria do Estado. Essa



perspectiva sem dúvidas dominante é chamada por Onuma Yasuaki⁴¹ (2017) de “perspectiva internacional”: um quadro cognitivo que divide a superfície do globo terrestre em territórios estatais, cada um representando a unidade básica pela qual aprendemos a situar fatos e pessoas. A hegemonia dessa perspectiva eleva a nacionalidade a um papel central na identificação que conferimos a todos os seres humanos do mundo. Mesmo questões que não deveriam ter natureza estatal – e que trazem como proposta “superar” as diferenças estatais –, como o Prêmio Nobel, eventos esportivos, filmes e músicas, são concebidas associando-se à nacionalidade de seus cientistas, atletas e artistas (ibid., p. 23).

Essa perspectiva não nos permite ver a pluralidade de etnias que podem existir dentro de uma nação. A definição do liame da nacionalidade sela a identidade do sujeito na esfera internacional, catalisando a produção de uma coerência identitária que passa por cima de qualquer subcategoria que possa existir dentro da unidade Estado. Os Estados, por sua vez, se esforçam para manter essa perspectiva, uma vez que a nacionalidade é um excelente instrumento jurídico de reprodução da *sua* unidade básica: o nacional (NAGAMITSU, 2004, p. 63). Para perpetuar esse instrumento de separação entre nacionais e estrangeiros, os Estados buscaram e continuam buscando mitos étnicos de formação nacional que têm como função criar narrativas explicativas da “identidade nacional”, ou seja, o que torna alguém “brasileiro”, “japonês”, etc. (OGUMA, 1999, pp. 400-404). Minha hipótese é de que, quando relacionados às normas jurídicas que definem a nacionalidade, esses mitos se tornam verdadeiras fábricas de identidades⁴².

Quais as relações entre os mitos de formação nacional e as definições da nacionalidade? Minha proposta é de que, a partir da análise do caso japonês, possivelmente estranho a uma parte dos leitores deste artigo, possamos traçar alguns caminhos para responder a essa pergunta. A compreensão de uma sociedade outra, mas que também possui institutos jurídicos do Estado moderno, pode nos ajudar a enxergar a importância de se entender os imaginários sociais que permeiam uma norma legal. Dessa

⁴¹ O autor assina seu nome na ordem japonesa, com o sobrenome antes do prenome, mesmo em obras escritas em outros idiomas. Neste artigo, mantive essa grafia.

⁴² Embora não caiba no espaço deste artigo, podemos citar o caso brasileiro de mito nacional, a título de exemplo. Em nosso país vigoram o mito da democracia racial e a fábula das três raças, construções que pregam uma suposta convivência harmônica e igualitária em nosso país. Roberto Damatta (1987, pp. 58-85) chama esse fenômeno de “racismo à brasileira”: uma estrutura hierárquica subentendida de que todos têm “o seu lugar”, sem que se possa acessar uma igualdade formal perante a lei. O exercício da cidadania brasileira, assim, não parece ter como requisito único a nacionalidade, mas uma série de prerrogativas conferidas pela posição social de cada sujeito.



forma, será possível perceber que o estudo do direito brasileiro também deve se basear fortemente na compreensão da sociedade brasileira.

Para o presente estudo, analisaremos a Lei de Nacionalidade japonesa (Lei nº 147 de 1950 – *Kokusekihō*) em relação ao chamado “mito da nação homogênea”, fenômeno que pode ser descrito como “a noção de que ‘o Japão tem sido constituído por apenas uma etnia nipônica de cultura e linhagem comuns, que possui origem única e pura’”⁴³ (OGUMA, op. cit., pp. 7-8, tradução minha). Primeiramente, introduzirei a Lei de Nacionalidade japonesa através de uma breve contextualização histórica, abordando em especial as polêmicas sobre o combate à polipatria na reforma de 1984. Em seguida, buscarei apresentar as análises sobre o mito da nação homogênea (*tan’itsuminzoku shinwa*) conforme o pensamento de Eiji Oguma. Por fim, destacando a figura do polipátrida, tentarei mostrar como a compreensão dos mitos de fundação nacional pode nos ajudar a entender a identidade dos indivíduos rotulados pela categoria jurídico-política da nacionalidade.

2) A Lei de Nacionalidade japonesa

As normas japonesas para aquisição originária da nacionalidade se inserem na chamada tradição *ius sanguinis*, sistema no qual o indivíduo nasce com a nacionalidade de seus pais (ACCIOLY et al., op. cit., p. 750). Tal opção já era feita na antiga Lei de Nacionalidade (Lei nº 66 de 1899), elaborada conforme designação expressa da antiga Constituição de 1889 (em vigor a partir de 1890), que em seu artigo 18 determinava que “as condições do nacional japonês dependem do disciplinado em lei”⁴⁴. A Lei de 1899 foi elaborada num contexto em que o então Império do Japão consolidava sua estrutura de Estado moderno, com Constituição, Código Civil e outros dispositivos normativos típicos do juspositivismo adotado nos países europeus. Nesse sentido, o Japão criou a palavra *kokuseki* como equivalente à alemã *staatsangehörigkeit* (NINOMIYA, 1983, p. 218) para determinar quem fazia parte do elemento subjetivo do Estado japonês, isto é, do povo japonês. O critério utilizado para essa determinação foi o sistema sanguíneo de linhagem paterna, ou seja, eram japoneses todos os que tinham o pai japonês, não importando a nacionalidade da mãe. Também foi adotado o princípio da nacionalidade única para casais

⁴³ “「單一純粹の起源をもつ、共通の文化と血統をもった日本民族だけで、日本国が構成されてきたし、また現在も構成されている」という観念。”.

⁴⁴ “日本臣民ノ要件ハ法律ノ定ムル所ニ依ル”.



conforme a nacionalidade do marido, ou seja, as mulheres estrangeiras que se casavam com homens japoneses adquiriam a nacionalidade japonesa.

A atual Constituição de 1946 (em vigor a partir de 1947) reproduziu em seu artigo 10 o mesmo conteúdo do artigo 18 da Constituição de 1889, dando abertura para a elaboração de uma nova Lei de Nacionalidade, que foi promulgada em 4 de maio de 1950 para entrar em vigor em 1º de julho do mesmo ano. Nesse dispositivo, o princípio da igualdade de gênero adotado na nova Constituição do pós-Guerra levou ao abandono do sistema de nacionalidade única por casal, mas o sistema sanguíneo de linhagem paterna permaneceu designado no artigo 2º, I e II, da nova lei.

A partir da década de 1980, ganhou força um movimento pela alteração dessa última lei. Diversas crianças nascidas de pais de países *ius soli* com mães japonesas estavam se tornando apátridas, e a essa discussão se somaram acusações de inconstitucionalidade por haver em tese desrespeito à igualdade de gênero no sistema sanguíneo paterno (ISHIGURO, 2007, pp. 118-119). Em 1984, a Lei nº 45 modificou o sistema de aquisição originária da nacionalidade japonesa para um modelo sanguíneo biparental, introduzindo uma nova figura: o sistema de escolha de nacionalidade (*kokuseki sentaku seido*). Esse novo regime, em vigor até hoje, busca combater os casos de polipatria que surgem de forma originária, tipicamente quando a criança nasce em um país *ius soli* mas tem pais japoneses. Conforme o artigo 14 da Lei de Nacionalidade reformada, essa criança deverá escolher sua nacionalidade (japonesa ou estrangeira) em até dois anos depois de atingir a maioridade. Caso essa opção não seja declarada, a pessoa receberá uma notificação do ministro da justiça e, permanecendo inerte, poderá perder a sua nacionalidade japonesa de forma compulsória (artigo 15, III).

Feita essa breve contextualização histórica, resalto agora dois pontos críticos iniciais que devem ser considerados sobre o processo da legislação japonesa de nacionalidade até seu formato em 1984. A primeira questão a ser levantada é por que o Japão optou pelo *ius sanguinis*, e se realmente podemos reduzir seu sistema jurídico de nacionalidade a essa categoria. Heeryo Koh (op. cit., p. 137) demonstra que a escolha de quem poderão ser os futuros membros de um Estado nunca é uma decisão aleatória: este deve fazê-la conferindo esse status aos que estiverem mais aptos à função, isto é, aos que compartilham de valores semelhantes aos membros atuais da nação. Nesse sentido, a relação parental entre os nacionais de hoje e seus filhos teria a capacidade de criar uma ligação igualmente forte com o Estado japonês, tendo em vista o compartilhamento de algo em comum entre pais e filhos sobre o que é ser “parte” desse país.



O mesmo autor, no entanto, chama atenção para o fato de que o solo nunca foi completamente ignorado na construção da nacionalidade japonesa (ibid., p. 139). Numa época em que quase todos os nacionais nasciam e cresciam no Japão, havia um território compartilhado no qual se fazia valer o “ser japonês” diariamente. Até hoje, um japonês nascido no exterior, ao contrário dos nascidos em território nacional, é obrigado a manifestar sua vontade de manter o vínculo de nacional dentro de 3 meses após o seu nascimento, através de seus pais, em consulado (artigo 12 da Lei de Nacionalidade de 1950). Isso mostra que a distância do território japonês gera uma desconfiança por parte do sistema de nacionalidade, que obriga uma confirmação do desejo de se manter vinculado ao Estado japonês.

Em segundo lugar, chamo atenção para a prioridade dada pelo Japão no combate à polipatria. Em livro organizado pela Secretaria Civil do Ministério da Justiça, Kiyoshi Hosokawa (1985, pp. 4-5) afirma que a manutenção da linhagem exclusivamente paterna na redação de 1950 tentava prevenir que crianças nascidas entre nacionais de diferentes países *ius sanguinis* adquirissem duas nacionalidades, já que a maior parte dos sistemas sanguíneos de aquisição da nacionalidade também eram exclusivamente paternos à época. Já na década de 1990, Kazumi Moriki (op. cit., p. 236) demonstra que o Japão se dirigiu a uma tendência contrária aos outros países de *ius sanguinis*, que estavam afrouxando suas barreiras à polipatria em nome de valores mais relevantes, como a igualdade de gênero e o combate à apatridia.

Contra os polipátridas costuma pesar os argumentos de problemas diplomáticos e infidelidade nacional (NINOMIYA, op. cit., p. 285), além de adjetivos de senso comum como “espião internacional” e “infiel” (KOKUSAIKEKKON O KANGAERU KAI, 1991, p. 17). No que podemos entender como um “medo” do polipátrida, “embora os japoneses jamais tenham sua nacionalidade tomada não importa o mal que façam, sobre os duplos nacionais ocorre essa rígida situação em que eles têm sua nacionalidade japonesa tomada caso não cumpram a declaração de escolha”⁴⁵ (MORIKI, op. cit., p. 236, tradução minha). Esse dispositivo, como apontado por Kokusaikekkon o Kangaeru Kai (op. cit., pp. 16-17), acaba se configurando como um mecanismo de destruição da personalidade de indivíduos multiculturais, uma vez que a identidade dessas pessoas é moldada por mais de um “selo”, mais de um aspecto que compõe a coerência identitária na esfera nacional. Para

⁴⁵ “日本人はどんなに悪いことをしても国籍を奪われることがないのに、二重国籍者はこの選択宣言をしないと日本国籍を奪われてもやむを得ないという厳しさです。”



entender por que o Japão apresenta essa postura agressiva contra a polipatria, este estudo propõe aportar as ideias de Eiji Oguma sobre o mito da nação homogênea e suas origens.

3) O mito da nação homogênea

Um brasileiro que pensa sobre o Japão na atualidade costuma trazer a ideia de uma “cultura japonesa única, que segue imutável durante os séculos, alheia à contaminação ocidental” (ODA, 2011, p. 113). Tal imaginário, muitas vezes associado à imagem dos “japoneses” do Brasil⁴⁶, certamente tem relação com o estigma do discurso orientalista⁴⁷ e do tratamento de alteridade dado à comunidade nikkei. A identidade individual dos seres humanos dessa comunidade é apagada em detrimento de uma visão que os reduzem a seu grupo. Esse mesmo sujeito ainda pode pensar que japoneses são parecidos entre si, portadores de determinados estereótipos e estrangeiros em relação à racialmente diversificada sociedade brasileira⁴⁸.

Se esse mesmo brasileiro desconfiar de sua visão e buscar a opinião de “japoneses do Japão” (étnica e juridicamente), provavelmente ouvirá o mesmo discurso homogeneizante sobre esse povo. No imaginário social japonês, há uma série de características físicas, tradições e hábitos comuns a todos os nacionais. O suposto grande guardião desses costumes, responsável pela longevidade e pela manutenção da cultura, é o imperador. Essa concepção estática e monolítica dos brasileiros sobre os japoneses e dos japoneses sobre si próprios (sua autoimagem) é fortemente influenciada pelo mito da nação homogênea.

O que não costuma ser levado em conta mesmo pelos teóricos críticos à premissa de unietnicidade do povo japonês é que esse senso comum só passou a ser hegemônico após a derrota japonesa na II Guerra Mundial. Oguma (op. cit.) faz um rico estudo que mapeia as teorias étnicas na comunidade científica japonesa, dividindo-as em três fases

⁴⁶ Falo daqueles que são “eticamente japoneses”, por conta de sua ascendência nipônica, mas que possuem apenas a nacionalidade brasileira. Segundo Jeffrey Lesser (2008, p. 279), “a noção de que 1,2 milhões de brasileiros são “japoneses” tem implicações importantes em como entendemos os conceitos de nação, etnicidade, e diáspora. A maioria dos nikkeis vêem o Brasil como a sua nação, porém muitos brasileiros não-nikkeis presumem que o Japão é o “lar” dos nikkeis. Identidade nacional e identidade diaspórica se entrelaçam”.

⁴⁷ Refiro-me aqui às ideias de Edward W. Said, para quem o Orientalismo pode ser entendido “como um estilo ocidental para dominar, reestruturar e ter autoridade sobre o Oriente”, isto é, um discurso – nos termos foucaulteanos – que administra e produz o Oriente a partir da cultura europeia em antagonismo com a figura do outro (SAID, 2007, pp. 29-30).

⁴⁸ Sobre a evolução das representações e estereótipos de japoneses no Brasil, ver Takeuchi (2008).



de mentalidade: da “fundação nacional” (*kaikoku*), do “império” (*teikoku*) e do “país-ilha” (*shimaguni*). Como forma de aprofundar a relação do mito da nação homogênea com a legislação sobre nacionalidade, procurarei traçar um esboço sobre essas três fases, de modo relativamente simplificado, nos limites deste artigo.

Os primeiros arqueólogos que se debruçaram sobre a provável “origem étnica” dos japoneses surgiram na segunda metade do século XIX, em meio aos esforços para a edificação do Estado moderno japonês nos moldes oferecidos pelas nações europeias. Para se livrar dos chamados tratados não paritários⁴⁹ com esses países, o Japão se empenhou em “modernizar” seu sistema político-jurídico para que ele pudesse conferir segurança e semelhança às composições liberais capitalistas requisitadas pelas potências mundiais oitocentistas (NISHITANI, 2014, pp. 84-87). Nesse contexto, a comunidade científica da época divergia sobre as teorias raciais japonesas. De um lado, havia os adeptos da “teoria étnica heterogênea” (*kongou minzokuron*), segundo a qual a origem da “raça” japonesa seriam diferentes populações do continente asiático que teriam atravessado ao arquipélago em variados fluxos migratórios. De outro lado, os defensores da “teoria étnica homogênea” (*tan'itsu minzokuron*) acreditavam que a linhagem do imperador era a verdadeira etnia japonesa, única desde a antiguidade.

De início, num país ameaçado por invasões colonialistas, os homogenistas se defendiam afirmando a “força de grupo” (*danketsuryoku*) como expressão máxima da identidade japonesa que tentava ser construída: tratava-se de uma tentativa de criar o “novo nacional japonês” identificado com seu Estado moderno. No entanto, a transformação do Estado japonês de um território praticamente sitiado pelas potências ocidentais para um país militarizado e com planos expansionistas e imperialistas levou à consolidação das teorias heterogenistas. A partir de uma política assimilacionista e na tentativa de justificar as invasões sobre a Ásia como um “resgate” desses territórios das colonizações europeias, o Japão viu utilidade na ideia de que a etnia japonesa sempre teria sido plural.

A aceitação às teorias heterogêneas alcançou o status de discurso oficial do Estado, como mostram os livros didáticos escolares do Império do Japão (OGUMA, op. cit., pp. 4-5). O modelo de dominação japonês do final do século XIX à metade do século XX era

⁴⁹ Os tratados não paritários (*fubyoudou jouyaku*) foram resultado da pressão de Estados Unidos, Reino Unido, Rússia, França e Países Baixos para a abertura dos portos japoneses. “Segundo essas convenções, o Japão devia admitir a jurisdição extraterritorial do cônsul [dessas potências] e renunciar ao direito exclusivo de fixar os impostos” (NISHITANI, op. cit., p. 84).



baseado na figura da família-Estado (*Kokka kazoku*). Segundo esse modelo, a nação japonesa constituiria uma grande família, na qual o imperador seria o patriarca, os japoneses do arquipélago (*naichi*) seriam irmãos mais velhos, e os “novos” japoneses – povos colonizados e forçados à assimilação – seriam irmãos mais novos, na condição de “filhos adotados” (*youshi*).

Essa construção se dava dentro dos moldes do modelo familiar japonês, o chamado sistema *ie* ou “familialismo patriarcal” (SANTOS, 2008, p. 53). A palavra *ie*, que significa “casa”, indicava a unidade básica da família-Estado, registrada legalmente na forma de um documento denominado *koseki*. Embora o sistema *ie* tenha sido dissolvido no pós-Guerra, o *koseki* se manteve como instrumento de administração familiar. Sobre o *ie*, Yumi Garcia dos Santos (id., 2020, p. 3) escreve:

Seu principal dever era - e ainda é - o de manter a linhagem familiar por meio da perpetuação do sobrenome. O caráter patriarcal do *ie* faz com que o chefe de família seja majoritariamente do sexo masculino, o que não mudou no novo sistema familiar do pós-guerra que suprimiu o poder absoluto do patriarca mas manteve a referência masculina. Isso deve-se ao fato do casamento japonês obrigar uma das partes a “entrar” na família da outra parte, e o costume proveniente da herança patriarcal faz com que a esposa abandone sua família de origem (assim como o seu sobrenome) para fazer parte da família do marido. Assim o sistema *ie*, apesar de ter sido dissolvido no pós-guerra, mantém-se como conceito base do que significa a família para os japoneses.

Nesse sistema, era comum nas famílias a entrada de filhos adotados, que embora não possuíssem relação sanguínea passavam a fazer parte da mesma “casa” (*ie*), ganhando o mesmo nome de família (*uji*). Para entrar em uma nova casa, todavia, o filho adotado deveria abandonar completamente suas origens, adaptando-se (assimilando-se) ao novo ambiente. Na ideologia imperialista japonesa,

Para fixar o dominado numa situação em que ele não era tratado como igual ao eu, mas em que também não era distinguido explicitamente como o outro, era preciso percebê-lo como alguém que não era nem o eu nem o outro. O que foi estabelecido aí foi justamente a família. A família não é nem o eu nem “outra pessoa”. Além disso, na família existe uma ordem hierárquica “natural” envolvendo patriarca,



irmão mais velho, irmão mais novo⁵⁰ (OGUMA, op. cit., pp. 382-383, tradução minha).

Expus rapidamente o processo “científico” das teorias étnicas no Japão para ilustrar a instrumentalização dessas ideias antes da consolidação do atual mito (teoria) da nação homogênea. Passemos agora ao momento da (re)introdução das teorias homogenistas no consenso acadêmico, fenômeno que se deu nos anos seguintes à derrota do Japão na II Guerra Mundial. Nesse momento histórico, o objetivo do Estado japonês era bem diferente daquele que tinha quando se intitulava “Grande Império do Japão” (*Dai Nippon Teikoku*). Cientistas sociais que antes se debruçavam de forma paternalista sobre problemas de discriminação contra minorias étnicas (coreanos, chineses, okinawanos, ainu etc.) não mais se manifestavam a respeito. Coreanos e chineses perderam sua nacionalidade japonesa de forma compulsória no momento em que o Japão devolveu o território que estava sob seu domínio. O país, por sua vez, passa a se concentrar em formular o que seria o “verdadeiro Japão”, supostamente sequestrado por militares de mentalidade afetada pelo pensamento ocidental e pelo confucionismo.

Oguma (ibid., p. 363) resume esse novo consenso em quatro pontos: a) o Japão sempre foi uma nação uniétnica dos agricultores pacíficos e isolados; b) o imperador nunca foi um conquistador, mas o símbolo da unificação de uma cultura comum; c) em razão do isolacionismo histórico, a etnia japonesa tem dificuldades em habilidades de diplomacia e de guerra; d) por ser uma nação homogênea, com apenas uma etnia, o Japão sempre foi e continua sendo um país essencialmente pacífico. Ainda segundo o autor, essa teoria foi fixada através de duas tendências: uma conservadora, a partir da adoração à figura do imperador; e outra progressista, nas chamadas “teorias críticas ao Japão” (*Nihon hihanron*) que argumentavam o contraste da etnia japonesa para assuntos estrangeiros em relação a povos como o estadunidense, de maneira a colocar a primeira em posição inferior.

4) A Lei e o mito

⁵⁰ “自己と同じものとして平等に遇するでもなく、他者として明確に区別するでもない状態に被支配者を固定するには、自己でも他者でもないものとして相手を認識することが必要だ。そこで設定されたのが、家族だった。家族は、自己でも「他人」でもない。しかもイエには、家長、兄、弟といった「自然」な上下秩序がある。”.



Na segunda parte deste artigo, teci algumas considerações sobre a rejeição à polipatria pelo ordenamento japonês, em decorrência de uma possível manifestação social de desconfiança sobre os indivíduos identificados em mais de um país. Na redação original da Lei de Nacionalidade, a defesa contra esse fenômeno era dada pelo sistema sanguíneo exclusivamente paterno. Após a reforma de 1984, o advento do sistema de escolha da nacionalidade é que cumpriu esse papel, uma vez que o sistema sanguíneo passou a ser biparental. Como escrevi acima, a Lei foi introduzida em 1950 em decorrência de designação constitucional, cenário que reproduzia a lógica legislativa da Constituição de 1889. Sobre esse processo, num primeiro momento podemos perguntar: por que foi mantido o *ius sanguinis* praticamente da mesma forma que estipulava a Lei de Nacionalidade anterior, de 1899?

Essa pergunta é importante pois, como já foi demonstrado, o solo nunca deixou de ser um aspecto relevante no projeto de atribuição originária da nacionalidade japonesa. A resposta à pergunta supracitada poderia caminhar pela simples explicação de uma conveniência do que era "tradicional", mas mesmo a tradição só se mantém enquanto perduram as conveniências políticas. Segundo Nagamitsu (op. cit., p. 63), o principal fator que impediu o sistema *ius soli* de ser sequer discutido foi o projeto político de manutenção da figura do imperador japonês. No momento da rendição japonesa e da subsequente perda da nacionalidade dos que descendiam das ex-colônias, viviam no território do arquipélago um número bastante expressivo de ex-colonizados, muitos dos quais criaram famílias e já haviam gerado ou gerariam descendentes. A adoção do sistema de solo acabaria por conceder a esses indivíduos a nacionalidade japonesa, permitindo-lhes o *direito ao voto*. Num contexto de pós-Guerra, em que as elites articulavam com os Estados Unidos uma saída estabilizadora, com a figura de um imperador-símbolo, essa abertura poderia alterar a balança política que tentava se desenhar de forma equilibrada e conservadora nos limites do novo Estado que se buscava edificar.

A relação de harmonia entre a Lei de Nacionalidade em 1950 e a teoria étnica homogênea do pós-Guerra é visível. Além do já citado combate à polipatria como vocação importante dessa lei, interpreto a falta de escolha dos coreanos residentes no Japão sobre o futuro de suas nacionalidades como uma expressão do mito homogêneo que se estabelecia. Essas escolhas de aproximação entre pensamento social e norma não são feitas por acaso. Por trás de uma lei e de uma teoria científica, existem seres humanos buscando determinados objetivos, e instrumentalizando institutos a partir de vitórias sobre conflitos com outros interesses. Para um país que tentava superar sua fase anterior



por meio de uma não-ruptura, articulando o possível para impedir uma insurreição contra os crimes internacionais subitamente expostos, todos esses discursos – sobre etnia e nacionalidade – eram convenientes demais para serem descartados.

Já no contexto em que se debatia a reforma que veio a ser implementada em 1984, a tentativa de conservar a imagem do "japonês puro" de um país-ilha também é apontada por Ninomiya (op. cit., pp. 271-272) como de grande relevância para a opção de perpetuar o *ius sanguinis*. Logo após a aprovação da reforma, no já citado livro organizado pela Secretaria Civil do Ministério da Justiça, o ex-chefe de seção Hosokawa chega a afirmar que

Nosso país é um Estado construído a partir de uma etnia homogênea [*tan'itsuminuzoku*] que desde a unificação nacional na antiguidade possui língua, cultura e história únicas. Originada dessa tradição, a valorização da consciência da "linhagem sanguínea" é forte em nosso país, ou seja, a "linhagem sanguínea" é compreendida como uma questão ligada à própria identidade do japonês e do Estado japonês⁵¹ (HOSOKAWA, op. cit., p. 8, tradução minha).

Já sobre o sistema de escolha de nacionalidade, Moriki (op. cit., p. 245) explica que o modelo foi inspirado na Convenção sobre a Redução dos Casos de Nacionalidade Múltipla e sobre as Obrigações Militares em Casos de Nacionalidade Múltipla, de 1963. Esse dispositivo foi assinado entre os membros do Conselho da Europa, sem qualquer participação do Japão, objetivando acordar sobre a liberdade dos múltiplos nacionais de se desfazerem de uma de suas nacionalidades sem impedimento de um dos seus países. A Convenção, assim, fala em um "sistema de escolha" baseado na livre vontade do indivíduo como um mecanismo de defesa contra os Estados que poderiam tentar turbar sua tentativa de renúncia ao vínculo de uma das nacionalidades (artigos 2º e 3º). O Japão, em movimento contrário, quis introduzir o instrumento em sua Lei de Nacionalidade com o propósito de minar a liberdade de escolha, *obrigando* os polipátridas japoneses a renunciar a uma de suas nacionalidades. À época, o governo chegou a afirmar através de

⁵¹ "我が国は、古代統一国家成立以来単一の言語、文化、歴史を有する単一民族により構成される国家であつて、この伝統に由来する「血統」重視の意識は我が国の社会に根強く、いわば、「血統」は日本人又は日本国家の同一性にかかわる問題と意識されている。".



seu porta-voz que a adoção do dispositivo tinha como objetivo “respeitar a mentalidade uniétnica”⁵² do país (ibid., p. 245, tradução minha)⁵³.

5) Nação, identidade e polipatria

No início deste artigo, mostrei como a nacionalidade tem um papel importante em nossas coerências identitárias, em decorrência da hegemonia da perspectiva internacional. Não é preciso dizer que isso significa que a maneira como cada Estado define os seus nacionais impacta diretamente na produção de subjetividade dentro de cada indivíduo, influenciando a forma como cada um se enxerga no mundo, através de relações que contêm muitas vezes posições implícitas de poder. Além de marcadores sociais como a raça, a classe e o gênero, nosso passaporte pode muitas vezes ser o fator determinante entre o possível e o impossível, entre a vida e a morte (KOKUSAIKEKKON O KANGAERU KAI, op. cit., pp. 4-9).

Eric Hobsbawm (1990, pp. 27-61) afirma que, dentro de uma mentalidade evolucionista, a ideologia liberal que se desenvolveu no século XIX enxergava como destino das nações “maiores” a absorção dos povos “pequenos” e “atrasados”. Nessa lógica totalizante, previa-se que a história conduziria a humanidade a um futuro de uma só nação, unificada inclusive na língua. No entanto, mais do que um recurso lógico, a nação moderna era um *slogan* da ideologia liberal no sentido de se apresentar como uma associação durável, um conceito novo que se opunha a conservadores. Ser parte de um povo que pudesse ser chamado de nação, possuindo assim uma *nacionalidade* no sentido moderno da palavra, era fazer parte do mundo moderno. Do ponto de vista dos “primeiros japoneses formais” (já que antes da Era Meiji não podemos falar em *nacionalidade japonesa*), era essa identidade que estava em jogo. Para o projeto político do Estado-nação japonês, era preciso ser reconhecido na mesma categoria de nação moderna que estava se estabelecendo na Europa.

Do ponto de vista formal e objetivo, a nacionalidade nos confere proteção e direito de participação na construção de um país, inclusive no exercício da vida política. Na lógica liberal, a nacionalidade é um *direito humano* (artigo XV da Declaração Universal dos

⁵² “単一民族意識というものを尊重していかなければならない”.

⁵³ Hosokawa (op. cit., p. 4), por sua vez, justifica a reforma em três pontos: a) preparação para ratificação da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres (CEDAW), assinada pelo Japão em 1980; b) resultado das mudanças sociais ocorridas desde 1950, principalmente relativas à igualdade de gênero e ao avanço da globalização; c) obsolescência do sistema sanguíneo exclusivamente paterno como mecanismo de combate à polipatria – esse último em consonância com a resposta do governo. A reforma, portanto, serviria para aperfeiçoar e adequar (atualizar) os mecanismos de aquisição natural da nacionalidade, naturalização e redução da polipatria.



Direitos Humanos – DUDH): se o mundo é dividido em Estados, cada um deles representando indivíduos a eles associados em face do direito internacional, todos os indivíduos do mundo deveriam ter vínculo com algum Estado, garantindo a igualdade formal. Ainda como expressão do liberalismo (NINOMIYA, op. cit., p. 8), a DUDH entende que o indivíduo é livre para escolher sua nacionalidade, o que dá origem às nacionalidades adquiridas – normalmente através de processos de naturalização. É por isso que, embora a soberania dos Estados lhes confira poder de escolha para decidir as regras sobre quem são os seus nacionais, eles devem fazê-lo a partir de alguns limites estipulados pelo direito internacional (RAMOS, op. cit., p. 903).

A partir daí a diversidade de métodos escolhidos para decidir sobre a aquisição de nacionalidade pode levar à sobreposição de normas, uma vez que os Estados nem sempre conseguem coordenar suas escolhas sobre a nacionalidade de pessoas que transitam nos “entre-lugares” (SPIVAK, 2014, p. 74). Isso ocorre porque a atribuição da nacionalidade não é uma mera formalidade que visa a atender aos requisitos da DUDH, mas um instrumento de controle para traçar a fronteira entre o eu e o outro (KOH, op. cit., p. 143). Ela existe para e por causa do Estado moderno, produzindo identidade e status jurídico passíveis de serem instrumentalizados para fins políticos dos dirigentes de uma nação. Nesse sentido, o polipátrida – já citado diversas vezes neste artigo – é uma contradição em termos na medida em que quebra a lógica da fronteira:

A personalidade de uma criança é formada a partir da mistura de duas culturas. As pessoas que possuem duas culturas precisam encontrar uma forma de serem elas mesmas antes de dizerem que são algum gentílico. Quais valores procuram, onde unificam o seu eu se tornam questões constantes. Podemos dividir a nacionalidade em duas, mas não podemos dividir a personalidade em duas. As nacionalidades são símbolos das duas culturas (nações) que essas pessoas possuem, e se eles e elas buscam suas identidades de forma assertiva, jogar fora qualquer um desses lados pode ser uma tarefa árdua⁵⁴ (KOKUSAIKEKKON O KANGAERU KAI, op. cit., p. 16, tradução minha).

⁵⁴ “二つの文化が混ざり合って子どもたちの性格が形成される。二つの文化を持つ者は、「何国人」という前に自分自身である方法を身につけなければならない。何に価値を求め、どこに自分を一体化させるかが常に問題となろう。国籍は二つに分けることができるが、人格を二つにすることはできない。国籍は、彼・彼女たちが持つ二つの文化（民族）の象徴であり、彼・彼女らがアイデンティティーを積極的に求めていくなれば、そのどちらも捨てがたいものである。”.



Ainda pensando a relação entre a nacionalidade e a identidade, podemos observar que “comunidades” mutuamente alimentadas no sentido da etnia, da nação e da nacionalidade são criadas e usadas politicamente. Uma vez que “no exterior o Estado-nação é uma máquina que produz Outros, cria diferença racial, e levanta ligações que delimitam e apoiam o sujeito moderno da soberania”⁵⁵ (HARDT e NEGRI, 2000, p. 114, tradução minha), o jurista que pensa a nacionalidade deve entender que

o uso de “negro”, “indiano” ou “asiático” é determinado não tanto pela natureza de seu referente como por sua função semiótica dentro de diferentes discursos. Esses vários significados assinalam diferentes estratégias e resultados políticos. Mobilizam diferentes conjuntos de identidades culturais ou políticas, e colocam limites ao estabelecimento de fronteiras da “comunidade” (BRAH, op. cit., p. 340).

O direito não apenas é impactado por todos esses aspectos que mencionei – identidade, mito, planos de Estado-nação, etc. –, mas também ele mesmo interfere e molda o ambiente social que ao seu redor se desenvolve. A instrumentalização da legislação de nacionalidade no Japão foi algo que criou mecanismos de consolidação do mito da nação homogênea, mas a própria administração e manutenção de institutos como o sistema sanguíneo paterno e o sistema de escolha retroalimentaram essa visão hegemônica sobre a formação nacional japonesa. Esse fenômeno bidirecional não é trivial; impacta diretamente na vida de milhões de seres humanos em suas buscas por coerências identitárias e em suas formas de identificar outros seres humanos.

A administração dessa “mentalidade uniétnica”, também mencionada pelo supracitado discurso do governo japonês à época das discussões sobre a reforma de 1984, é apontada por Eiji Oguma (op. cit., p. 391, tradução minha) como um “produto da união entre a força e a ambiguidade”⁵⁶ do Estado japonês. O autor destaca que não existe determinismo histórico que permita ao modelo de família japonês se perpetuar numa concepção que integra laço sanguíneo, patriarcalismo e sistema *ie*. Essa tendência só consegue se manter em razão de dispositivos normativos, o que torna o sistema familiar japonês um fenômeno mais legal do que social. No entanto,

pensando com serenidade, qual será a relação entre a dita origem da etnia de milhares ou dezenas de milhares de anos atrás e a política e a sociedade do

⁵⁵ “On the outside the nation-state is a machine that produces Others, creates racial difference, and raises boundaries that delimit and support the modern subject of sovereignty”.

⁵⁶ “強さとあいまいさの結合の産物”.



presente? A única coisa que pode conectar essas duas coisas é a premissa tácita de que os habitantes do arquipélago de milênios atrás já eram "japoneses", em uma natureza que seria passível de ser definida monoliticamente e de forma contínua até a atualidade⁵⁷ (ibid., p. 403, tradução minha).

O que hoje entendemos como "nação" somente pode ser "verificada" de forma posterior, isto é, a conexão entre um indivíduo de nacionalidade japonesa contemporâneo e um habitante do Japão anterior à Era Meiji é necessariamente um elo artificial construído retroativamente. Embora culturas, povos e formas de organizar pessoas em grupos tenham existido desde os primórdios da humanidade, "nação" não é o mero desenvolvimento "natural" desses arranjos (GELLNER, 1983, p. 49). Inventada pelo nacionalismo, a nação é delimitada pela atribuição de nacionalidades, e é o único elo que pode formar a corrente entre "japoneses" do passado e japoneses do presente. Todo o processo da coerência identitária baseada na estrutura cognitiva do Estado-nação está imbricado nessa corrente.

Como pudemos perceber, a produção da coerência identitária do japonês considera relevantes elementos como a rejeição à polipatria, a valorização da linhagem sanguínea e o atrelamento de uma série de características étnicas à nacionalidade. A partir desses entendimentos, o japonês se enxerga como parte de uma corrente chamada nação japonesa e, dessa forma, vê-se conectado à estrutura político-jurídica do Estado japonês. A nacionalidade, assim, não é responsável apenas por uma conexão de cima para baixo, entre Estado e nacional; ela existe também como um fio que liga os nacionais entre si, num sentido horizontal (MORIKI, op. cit., p. 214). A força do liame horizontal da nacionalidade é o que dá sustentação ao liame vertical. Sem a conexão identitária sentida pelo nacional de um país com seus semelhantes, a manutenção do elo vertical com o Estado seria bastante improvável. A ideia de uma identidade forjada em meio a essas ligações, na qual tenho insistido, é uma ideia de uso político da identidade.

Nesse sentido, do ponto de vista dos Estados, a rejeição à polipatria é algo natural, perfeitamente lógico: se todos os indivíduos possuísem mais de uma nacionalidade, em que lugar exatamente residiria a nação? Se o Estado-nação como uma construção artificial precisa ser alimentado constantemente para continuar aparentando ser

⁵⁷ "冷静に考えてみて、民族の起源とされる数千年、数万年前と、現在の政治や社会のあいだに、何の関係があるというのだろうか。両者を結んでいるのは、数千年前の列島の住人がすでに「日本人」であり、その性質が一元的に決定でき、かつそれが現在まで連続しているという、暗黙の前提しかない。".



"natural", podemos concluir que a polipatria enfraquece a concepção clássica de nação. Quanto maior for o número de polipátridas, mais a identidade nacional desses sujeitos vai se tornando plural, complexa, e enfraquecedora da categoria Estado-nação como algo monolítico e definido na subjetividade das pessoas. Embora esse processo ocorra no interior de cada um e não ameace as configurações geopolíticas atuais, também é verdade que os "entre-lugares" estão se tornando cada vez mais numerosos. Essas zonas cinzentas, ao contrário dos "lugares" (Estados), são indefinidas e mutáveis, mas também por isso mais ricas para o indivíduo em sua busca por coerência identitária.

Em um ato de contrariedade ao poder político da identidade nacional, o polipátrida pode rasgar o selo da nacionalidade e recusá-la como principal marcador social para a afirmação do seu eu. Os selos do polipátrida são muitas vezes colocados em cheque por aqueles que poderiam ser considerados seus semelhantes. A simples existência de um japonês polipátrida faz um japonês "monopátrida" questionar a identidade que veio construindo a partir das estruturas oferecidas pelo mito da nação uniétnica: como pode alguém de "etnia misturada", detentor de outros laços culturais com outros nacionais, ser um japonês igual a ele? Se quiser conservar sua coerência identitária como "japonês puro", o "monopátrida" precisará recorrer a explicações que consigam satisfazer a lógica que veio edificando sua autoimagem até então. Para continuar se enxergando como um "verdadeiro" japonês, terá de interpretar o outro como "menos japonês", "meio japonês", "meio-irmão", "irmão adotivo", etc.

Do lado do japonês polipátrida, contudo, essas identificações poderão fazê-lo formular um eu que, embora possua o selo da nacionalidade japonesa, é diferente dos outros japoneses. No desenvolvimento de uma argumentação que lhe permita encontrar coerência entre suas categorias identitárias, pode traçar caminhos como aceitar a ideia de ser "menos japonês", buscar uma definição de "japonês" fora do mito da nação uniétnica, ou até rejeitar a categoria da nacionalidade para a autodefinição. Cada uma dessas argumentações podem, por sua vez, influenciar a identidade de outros polipátridas, o que mostra a força política da identidade.

6) Conclusão

Povo, etnia e nacionalidade se misturam. O "japonês" originado a partir da idealização de um território que compreendia apenas parte do "Japão" de hoje se tornou "nacional japonês" a partir da modernização Meiji. Sua figura foi manipulada como a unidade básica desejada pelos projetos políticos de defesa contra a colonização (final do



século XIX), expansão militar para uma nação imperialista (primeira metade do século XX) e manutenção conservadora das estruturas sociais em uma “nova” sociedade pacífica e estável (pós-Guerra). Conseguir enxergar esse “japonês” como algo além de uma simples categoria jurídica e formalmente definida é o que defendi neste estudo sobre a nacionalidade.

Na realidade, o japonês “real” não existe. Assim como o brasileiro, o canadense, o senegalês, o indiano, o moçambicano, o chileno, o chinês e tantos outros *-anos*, *-enos*, *-inos*, *-eses*, *-enses* (*naninaniijin*) não existem enquanto categoria epistêmica definida. O significado do nacional que é objeto da Lei de Nacionalidade japonesa existe em um contexto de mitos nacionais, estigmas arbitrários e representações hegemônicas. A *existência* do japonês “real” está em disputa de forma cotidiana, sendo construída e conflitada em diferentes esferas que não abrangem apenas a sociedade japonesa, mas também a forma como o Estado japonês quer se ver representado na perspectiva internacional. Qualquer jurista que pense a nacionalidade deve estar ciente de todas essas camadas.



Referências bibliográficas

ACCIOLY, Hildebrando; SILVA, G. E. do Nascimento e; CASELLA, Paulo Borba (2012). **Manual de direito internacional público**. 20 ed. São Paulo: Saraiva.

BRAH, Avtar (2006). Diferença, diversidade, diferenciação. **Cadernos pagu**, Campinas, n. 26, pp. 329-376.

DAMATTA, Roberto (1987). **Relativizando: uma introdução à antropologia social**. Rio de Janeiro: Rocco.

GELLNER, Ernest (1983). **Nations and nationalism**. Nova Iorque: Cornell University Press.⁵⁸

HARDT, Michael; NEGRI, Antonio (2000). **Empire**. Cambridge e Londres: Harvard University Press.⁵⁹

HOBBSBAWM, Eric (1990). **Nações e nacionalismo desde 1780: programa, mito e realidade**. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

HOSOKAWA, Kiyoshi (1985). Kaiseikokusekihō no gaiyō. In: HOUMUSHOU MINJIKYOKUNAI HOUMUKENKYUUKAI (org.). **Kaiseikokusekihō/ Kosekihō no kaisetsu**. Tóquio: Kin'yuu Zaisei.⁶⁰

ISHIGURO, Kazunori (2007). **Kokusaishihō**. 2 ed. Tóquio: Shinseisha.⁶¹

KOH, Heeryo (2016). Nihon ni okeru "kokuseki" gainen ni kan suru ikkousatsu: zagainihonjin no sokumen kara. **Kobe hougakunenpou**, Kobe, v. 30, pp. 109-147.⁶²

KOKUSAIKEKKON O KANGAERU KAI (1991). **Nijuukokuseki**. Tóquio: Jiji Tsushinsha.⁶³

LESSER, Jeffrey (2008). Reflexões sobre (codi)nomes e etnicidade em São Paulo. **Revista de antropologia**, v. 51, n. 1, pp. 267-281.

MORIKI, Kazumi (1995). **Kokuseki no arika**: boodaaresu jidai no jinken to wa. Tóquio: Akashi Shoten.⁶⁴

NAGAMITSU, Taishi (2004). Kokusekihō no kentō o tooshite kangaeru Nihon no minzokushinwa. **Butsudai shakaigaku**, Quioto, v. 29, pp. 60-65.⁶⁵

NINOMIYA, Masato (1983). **Kokusekihō ni okeru danjobyoudou**: hikakuhouteki ikkousatsu. Tóquio: Yuhikaku.⁶⁶

NISHITANI, Yuko (2014). Introdução à história do direito japonês. **Cadernos do Programa de Pós-Graduação em Direito – PPGDir./UFRGS**, Porto Alegre, pp. 81-90.

ODA, Ernani (2011). Interpretações da "cultura japonesa" e seus reflexos no Brasil. **Revista brasileira de ciências sociais**, v. 26, n. 75, pp. 103-117.

OGUMA, Eiji (1999). **Tan'itsuminzoku shinwa no kigen**: 'nihonjin' no jigazou no keifu. 11 ed. Tóquio: Shin'yousha.⁶⁷

ONUMA, Yasuaki (2017). **Direito internacional em perspectiva transcivilizacional**: questionamento da estrutura cognitiva predominante no emergente mundo multipolar e multicivilizacional do século XXI. NINOMIYA, M.; CASELLA, P. (trad.). Belo Horizonte: Arraes.

RAMOS, André de Carvalho (2017). **Curso de direitos humanos**. 4 ed. São Paulo: Saraiva.

SAID, Edward W. (2007). **Orientalismo**: o Oriente como invenção do Ocidente. EICHENBERG, R. (trad.). São Paulo: Cia. das Letras.

SANTOS, Yumi Garcia dos (2008). **Mulheres chefes de família monoparental entre a autonomia e a dependência**: um estudo comparativo entre Brasil, França e Japão. Tese (Doutorado em Sociologia) – Universidade de São Paulo e Université Paris 8 – Vincennes – Saint-Denis (co-tutela).

_____. (2020). As mulheres em tempos de crise: "situação fronteira" das mães chefes de família monoparental no Japão. **Fundação Japão em São Paulo**. Disponível em: <<https://fjisp.org.br/estudos-japoneses/artigo/serie-especial-de-ensaios-as-mulheres-em-tempos-de-crise/>>. Acesso em: 25 nov. 2020.

SPIVAK, Gayatri Chakravorty (2014). **Pode o subalterno falar?**. ALMEIDA, S. R. G. (trad.). Belo Horizonte: Editora UFMG.

TAKEUCHI, Marcia Yumi (2008). **O perigo amarelo**: imagens do mito, realidade do preconceito. São Paulo: Humanitas.

⁵⁸ Tradução livre: **Nações e nacionalismo**.

⁵⁹ Tradução livre: **Império**.

⁶⁰ Tradução livre: Estrutura da Lei de Nacionalidade reformada. In: CENTRO DE PESQUISAS JURÍDICAS DA SECRETARIA CIVIL DO MINISTÉRIO DA JUSTIÇA (org.). **Análise da reforma da Lei de Nacionalidade/ Lei de Koseki**.

⁶¹ Tradução livre: **Direito internacional privado**.

⁶² Tradução livre: Um estudo sobre o conceito de "nacionalidade" no Japão: do ponto de vista dos japoneses no exterior. **Anuário de direito de Kobe**.

⁶³ Tradução livre: ASSOCIAÇÃO PARA PENSAR O CASAMENTO INTERNACIONAL (1991). **Dupla nacionalidade**.

⁶⁴ Tradução livre: **O lugar da nacionalidade**: o que são direitos humanos na era sem fronteiras.

⁶⁵ Tradução livre: Os mitos étnicos do Japão pensados através do debate sobre a Lei de Nacionalidade. **Sociologia da Universidade Bukkyo**.

⁶⁶ Tradução livre: **Desigualdade de gênero na Lei de Nacionalidade**: um estudo de direito comparado.

⁶⁷ Tradução livre: **A origem do mito da nação homogênea**: genealogia da autoimagem do "japonês".



77

THE NEED TO REENVISION GLOBAL AND NATIONAL LEVELS TO MORE EFFECTIVELY IMPLEMENT CLIMATE CHANGE POLICIES

Rosanna Jackson



77

THE NEED TO REENVISION GLOBAL AND NATIONAL LEVELS TO MORE EFFECTIVELY IMPLEMENT CLIMATE CHANGE POLICIES

Rosanna Jackson

Introduction

Scientists, policymakers and academics often tackle the question of whether climate change policies should be designed at the global level or the national level. The question is a highly puzzling and difficult one as, undeniably, efforts exist on both levels, and all other spaces in between (local, regional and international). However, current designs are not without fault and in order to explore how climate change policies may be better designed at both levels, this paper first addresses the more problematic 'global level', which the world struggles to build up to from the position of individual nations. There are key limitations with the global level, mainly that it projects economic and political logic onto the natural environment. This paper goes on to argue that the national and global levels could become more effective locations at which to design climate change policies, but the environmental space must not be constructed and reconstructed according to the political imagination. Instead, the environment ought to be acknowledged as existing across and in between the national and global levels, with climate change policies designed accordingly.

This paper draws on Kate Raworth's (2012) 'safe and just space for humanity' 'doughnut' framework to offer a revisualisation of how climate change policies could be designed with a recognition of the relationship between human social needs and environmental limitations. Designing climate change policies with the doughnut in mind offers a renewed purpose of the national level. The national level entails various voices and stakeholders that are currently not empowered but could become legitimised 'coalitions of the willing' (Hale 2010). Moving towards a more dynamic national level will require an institutional transition that may challenge existing power distributions. However, the ever-growing number of climate change stakeholders are impossible to



ignore and may overcome the obstacles involved with any transition. Both levels are, therefore, needed to design climate change policies, but conceptualised differently and with the conscious objective of stitching and weaving in between the currently disjointed spaces.

The Global and National Levels

There are several limitations to conceptualising climate change as being combatted on either a distinct global or national level, which is often the case by decision-makers in climate change policy. Firstly, these levels cannot be treated equally when the global level lacks a clear definition and enforcement mechanism. The national level (nation) is a tangible and familiar idea, with discussions on the state famously spanning across history, from Aristotle to Weber (Harding 1994). A result of which has led to the modern world being defined by nation-states; usually benefitting from legal institutions that mark and protect its existence. Despite a vibrant history of global activity (Grinin and Korotayev 2013), the concept of a global level is less clear. Furthermore, due to the world's evolving needs in the form of international security issues and human rights, for example, there has been a struggle to mark the line between national and global activities (Makinda 1998). Paul Hirst et al. (2009, 327) in 'Globalization in Question' find this tension of parallel national and global responsibilities to be more than just problematic. Requiring a sovereign state to also fulfil its responsibilities as a global actor, adhering to international legal obligations, calls for a much clearer definition of the global. For Hirst et al., the global, does not truly exist and should more accurately be described as multilateralism, or inter-nation action, or internationalism because present forms of globalisation are 'still short of dissolving distinct national economies' (Ibid., 45). In recognition of this confusion, other scholars comment that climate change should not be forced to conform to the conflicting logic of the state. The state mirrors the IR space from local, regional, to international and 'makes it difficult to establish a space of critical engagements in relation to the environment' (Lövbrand and Stripple 2006, 235). The unsolved hierarchy between the global and national levels stifles policies needed to combat the transboundary impact of climate change.

Nevertheless, the global and national policy space is where instrumental actors on climate change must act and so this paper critically explores some key limitations, particularly with the global level. While the nation was arguably born out of a need to



organise human bands (Harari 2014), the modern form of the global level (modern globalisation) has arguably been born out of a need to protect the economic goods that travel across it (Milanovic 2003). Literature on the global level is, therefore, often driven by economists seeking to defend or warn against the phenomenon of transboundary trade, the movement of people, and goods and services. For example, Martin Wolf in 'Why Globalisation Works' (2004), Joseph Stiglitz in 'Making Globalisation Work' (2006) and Jagdish Bhagwati 'In Defence of Globalization' (2004), all outline many examples that discuss the effectiveness of globalisation in areas of global governance, economic growth, and more broadly, how the global level can lead societies to prosperity when regulated properly. Conversely, Branko Milanovic in 'The Two Faces of Globalisation' (2003) and Hirst et al. in 'Globalization in Question' (2009) take issue with what globalisation truly achieves, as it was built on histories of slavery and colonisation for economic exploitation. Hence, the global level strongly lacks consensus on its economic objectives, capabilities, and impact and is even less clear when applied to combat climate change policies, as will be shown.

Limitations of the Global Level

Economic Logic

The different ways of conceptualising globalisation have played out harmfully for climate change policies. With the global level built primarily to sustain transboundary economic activities, moulding climate change into this framework has resulted in governments 'neoliberalising nature' (Castree 2008b, 153) or creating a 'global environmental-economic paradigm' (McAfee 1999, 133). Neoliberalising nature broadly refers to the phenomenon of managing the environment through commercialisation, privatisation and deregulation (Castree 2008b, 159). McAfee (1999, 134) takes direct issue with neoliberalising nature and its predisposition to '[price life, offering] to nature the opportunity to earn its own right to survive in a world market economy'. Pricing nature is seen as problematic when it reinforces 'the claims of global elites to the greatest share of the earth's biomass and all it contains' (McAfee 1999, 133). This economic logic of selling nature to those who can afford it offers a poor premise for climate change policies which need to objectively understand the health of the environment. When climate change is combatted through the global economic paradigm, nature is simply incorporated into its economic institutions, regulations and governance structures.



Furthermore, the other levels and complex relationships involved in environmental management become invisible when fixated on the global level, resulting in unfit economic solutions. In particular, Adger et al. (2001) examine the dominant 'Global Environmental Management (GEM)' discourse and find that GEM fails to detect the voices at the local level. The researchers focus on four environmental issues which are scientifically considered to be truly global: deforestation, desertification, biodiversity use, and climate change. When economic institutions that manage the global economy are elevated to the role of global environmental managers, such as the World Bank, they often produce inaccurate interpretations of environmental degradation. The World Bank's 1999 World Development Report determined that deforestation in Cameroon was caused by overpopulation and so they proposed strict regulations on resource usage (Adger et al. 2001, 687). However, Adger et al. argue that such restrictions failed to address the complex relationships between the international logging companies, economic migrants and the local village population. GEM simplified relationships to demand and supply, where local residents' resources were exploited. However, 'interaction with logging companies can, in certain circumstances result in a greater conservation consciousness' (Ibid., 688). Furthermore, the GEM discourse approaches the above environmental issues as if they were market failures, solvable through limited interventions. The study by Adger et al. (2001, 705) categorize four types of intervention: technology transfers, financial transfers, financial incentives through strengthening markets, and international agreements. As shown by the World Bank's assessment of deforestation, such top-down, economic-based solutions are often not able to address the ecological realities of international and local resource use.

The disconnect between levels is further supported by Agrawal's (2008) survey for the World Bank, where he proposes the important role of local governance in adaptation to climate change. Agrawal (2008, 44) finds that 'not only do most [government] projects not incorporate local communities and institutions in adaptation plans, [but] little evidence of consultation and coordination between the local and national level can be seen...' He recognises local institutions 'as mediating bodies that connect households to local resources...and link local populations to national policies' (Ibid., 50). Pinpointing on the idea of mediating bodies that link up the policy chain, from local to global, there is an evident lack of mediation in climate change policies. This has resulted in overfocusing on



one level, and in the case of the global level, its projected economic logic fails to acknowledge the ecological realities and complex relationships that exist across levels.

Political Logic

Nations call for a 'global response to climate change' (UN 2007). However, as long as a universal and salient framework of the global level remains unclear, such collective action strategies may fall short. One issue in building up to a trusted global level is overcoming the 'prisoner's dilemma' (Hardin 1971). A prisoner's dilemma exists because each nation cannot guarantee that other nations will act on climate change for the collective global interest. As a result, individual nations potentially lose out (by implementing costly climate change policies) when others continue to exploit natural resources for their gain. Gilligan (2009, 6) points to transaction cost theory⁶⁸ as a way of demonstrating the challenges involved in international cooperation. Using North's (1984, 7) account, 'transaction costs are the costs of *specifying [information]* and *enforcing the contracts* that underlie exchange'. In the same way that trust or expectations are created by lower transaction costs during exchange, trust in climate change cooperation may also be achieved by lower transaction costs, potentially overcoming the prisoner's dilemma. Transaction costs are lowered by institutions that address information asymmetries and enforce transactions (North 1990). Here, institutions refers to 'the rules that humans use when interacting' (Ostrom 2008, 24). Indeed, many institutions on climate change cooperation have been established such as through the International Panel on Climate Change (IPCC) in 1988 and the subsequent drafting and signing of the United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC) in 1992. These institutions help define the rules for cooperation and address information asymmetries. However, the second element essential for lowering transaction costs remains unaddressed; enforcement.

Information on climate change cooperation is accessible and unifying global goals exist, but enforcement by individual states is not obligatory. Global climate change policies are implemented at the national level, through National Adaptation Programmes (NAPs) or Nationally Determined Contributions (NDCs) for example. When agency lies at the national level, this decision to individually cooperate with others invokes the

⁶⁸ Transaction cost theory has been contributed to by scholars such as Ronald Coase (1937, 1960), Williamson (1983), and Douglass North (1990), in addition to others, and so this paper uses the term comprehensively.



aforementioned prisoner's dilemma. Such a dilemma was seen during the 1997 Kyoto Meeting where individual state interests were compromised towards the lowest common denominator (Oberthür and Ott 2013). Mansur Olson (1965, 2), the author of 'The Logic of Collective Action', offered an important insight into the prisoner's dilemma, which is that 'unless the number of individuals in a group is quite small... rational self-interested individuals will not act to achieve their common or group interests'. Scholars have described this as the problem of free-riding, where collective action is at risk from free riders who want to benefit from the mutual good but do not want to contribute to the cost (Knight 1992). Thus, the unwanted possibility of free riders in the prisoner's dilemma has dampened political will behind global climate change ambitions. In the absence of a clear global level that would facilitate cooperation, the key challenge is lowering transaction costs (large groups and no unanimous enforcement) in order to build up cooperation from the national level.

The Global and National Level as Constructed 'Space'

The global and national level need not be seen as fixed levels, but recognised as space that is conceptualised and constructed for certain purposes. In the same way, the environment is conceptualised as existing in one, or across these spaces. Lövbrand and Stripple support this idea, arguing that 'it is common to refer to environmental issues in terms of where they are located in the political imagination' (2006, 222). When climate change is conceptualised as a global environmental crisis, the solutions become 'top-down, interventionist and technocentrist' (Adger et al. 2001, 701), as was the case for the GEM discourse. Similarly, 'demands raised by local people in the face of national and international decision-making appear to be difficult to decipher' (Fennell 2010, 160). That is to say, the current spatial framing of the global and national are unsuitable for building climate change policies upon, as they struggle to capture the environmental damage that permeates in between. Moreover, climate change policies dangerously become subject to shifts in perspective, depending on the actor (top down or grassroots), which may undermine their impact.

The global and national level are also not neutral spaces and policymakers rely on political or economic tools to distinguish where and with whom responsibility lies with for managing climate change. These tools are particularly problematic in the case of



global commons or common pool resources⁶⁹ such as the atmosphere (air), oceans and forests (Ostrom 2008), which are difficult to divide across levels and then become subject to different countries' logic. For example, when the UNFCCC was signed in 1992 at the UNCED, a number of developed countries argued that tropical forests were a global concern. Framing forests as a global common was not in the interests of developing countries such as India and Malaysia, who felt that establishing legal instruments for global commons would 'interfere in the management of national resources and the development ambitions of tropical countries' (Lövbrand and Stripple 2006, 231). Lövbrand and Stripple (2006, 233) concisely explain such practices as revealing of 'the representation of climate space as global and deterritorial on the one hand, and political practices (such as creating legal instruments) that reterritorialize the climate on the other'. In other words, when the environment is treated as a global entity, free for any actor to engage with, such engagements are then politically determined by someone. There is a need to harmonize the national and global space as complementing the environmental space.

Re-Visualising National and Global Space as part of Environmental Space

One way the disconnect can be harmonised is by reframing the global and national level as a human space which entails economic and political logic across levels, and linking it with the environmental space under one concept. Kate Raworth, building on the empirical work by Johan Rockström et al. (2009), created the 'Doughnut' visualisation as follows:

⁶⁹ According to Ostrom (2008), these terms lack a coherent definition across disciplines as they encapsulate many different types of resources and can be managed in a variety of ways, hence the term is used broadly here.



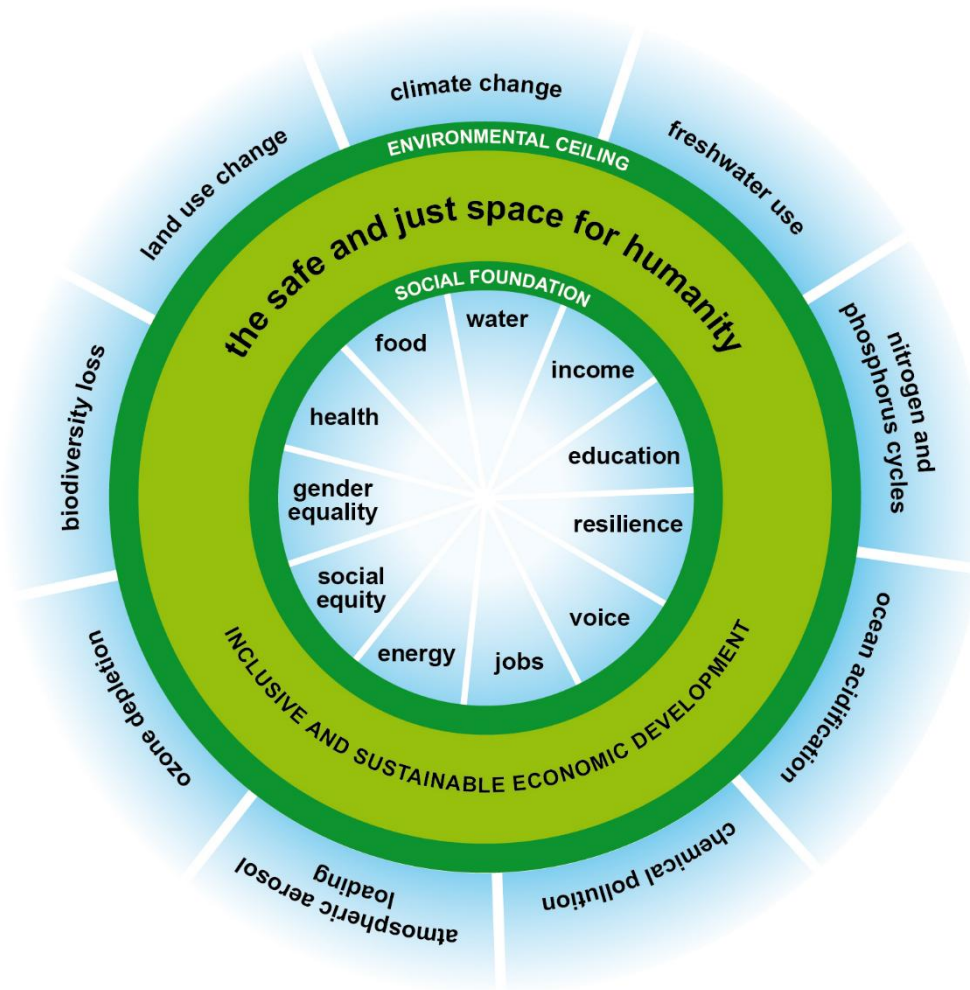


Figure 1: 'The Doughnut' is used to illustrate the balance between environmental limitations and human needs.

Connecting the environmental and human space offers a clearer platform for designing climate change policies than just the global or national level. It becomes clear that any policy must interlink across all spaces, accounting for both the human source and environmental limit. Up until this point, the paper referred to climate change as a broad term but now it can be pinpointed to the eight planetary boundaries of land use, biodiversity loss and so on. Rockström et al. (2009) originally defined climate change as a separate ninth boundary, calculated to a certain level of atmospheric CO₂ concentration and radiative forcing. Climate change here, refers to an imbalance in any of the eight planetary boundaries, in addition to changes in CO₂ and radiative forcing. Next, the paper explores how the doughnut can provide clarity for the facilitation of international cooperation on climate change policy design.



Renewed Role of the National Level

The concept of the doughnut does not make the national and global level redundant. On the contrary, many scholars conclude that it will require strengthened responsibility and clarity from the national level to navigate across the human and environmental spaces. Castree argues that 'the state is a key player...be its authority national, subnational, or supranational in scale' (2008a, 145). Such sentiments are echoed by Fennel (2010) and Hirst et al. (2009), who see an increasing role for the state in formulating laws between levels. While the challenge of collective action through international cooperation was expressed in terms of a prisoner's dilemma and the risk of free riders, there are cases where these have been overcome. Ostrom (2000, 148) argued that 'when the users of a common-pool resource organize themselves to devise and enforce some of their own basic rules, they tend to manage local resources more sustainably than when rules are externally imposed on them'. Furthermore, 'the presence of governance activities in multiple layers of nested enterprises' can create successful systems of cooperation (Ibid., 152). Ostrom challenges the view that transaction costs are high because of the lack of external enforcement. Instead, external enforcement may not be necessary when a number of smaller groups choose to self-organise or voluntarily cooperate over resources. Thus, enabling cooperation between smaller groups at the national level is important in climate change policy design.

In fact, this was seen at the 2015 Paris Agreement when collective action was achieved through 'cooperative approaches', which allowed for bilateral and multilateral arrangements (Bodle, Donat, and Duwe 2016, 15). Olson's insight of reduced sizes alongside Ostrom's approach of voluntary actions, not top-down enforcement, proved effective. Previously in the case of Kyoto, international climate change ambitions were reduced to the weakest levels of commitment with no obligation of enforcement. At Paris, a 'coalition of the willing' could move forward with mutually determined rules and voluntary enforcement at the national level. The idea of a 'coalition of the willing' against climate change has been popularly referred to by civil actors and academics alike (Christoff 2006; Hale 2010), and exploring how to apply this across the doughnut will be examined next.



Making Climate Change Institutions More Space Conscious - Scaling

One way to overcome the limitations of both the global and national level is to territorialise the various spaces involved in climate change, through conscious scaling. Scaling would allow for actors other than those that operate solely on the national and global level to be legitimised. Scaling is a broad term that refers to policies which roll across various spatial levels. Specifically, Adger et al. (2009, 10) describe that responding to climate change requires 'multi-scalar process of multi-level governance, concerned with the interaction of individual and collective behaviours acting from the bottom-up and the top-down in response to changing circumstances'. Similarly, Swyngedouw (2004, 25) argues for 'glocalisation' instead of globalisation, where 'institutional [or] regulatory arrangements shift from the national scale both upwards to supra-national or global scales and downwards to the scale of the individual body or to local, urban or regional configurations....' Scaling has already proven valuable in recent climate change policy action. A change in approach by the United States (US) to the Paris Agreement led to an announcement of its withdrawal by 2020 (Pearce 2017), but a coalition of the willing continues with smaller actors, such as sub-states, cities and towns. For example, California in the US can decide policies on vehicle emissions and has been exerting influence on the country's climate change policies (Hale 2010). In this way, legal powers at the national level can be distributed to smaller units of representation. Even where applying legal powers is not suitable, legitimised coalitions of the willing across the doughnut could reconcile the tension in climate change policies at the national and global levels.

Challenges to Scaling - Power Dynamics

An institutional shift away from designing climate change policies at either the global or national level requires sensitivity to power distributions (Khan 2010). Power distributions describe the 'likelihood of particular organizations 'holding out' in contests seeking to influence institutional outcomes' (Ibid., 4). As Knight (1992, 126) pointed out, 'institutional development is a contest among actors to establish rules that structure outcomes to those equilibria most favourable to them'. However, the actors in designing



climate change policy have forcibly been broadened, from striking school children sparked by Swedish youth activist Greta Thunberg, to sub-national entities or non-state actors. Such broadening participation may overcome the challenges involved in international cooperation because coalitions of the willing do not succumb to the prisoner's dilemma. By nations incentivising broader, voluntary participation, the number of free riders may reduce as small groups choose to band together. In 'Making Globalisation Work', Stiglitz (2006) highlighted that 'some transitions will be strongly opposed by those in power', and perhaps certain groups will oppose the broadening participation of stakeholders in climate change policy design. Nevertheless, these stakeholders exist and reconfiguring how humans perceive human and environmental space would enable such stakeholders to contribute. In the same way that the global and national spaces have become defined and empowered through economic and political logic, these same spaces can be unbundled and redefined for different purposes. Numerous academics have outlined how the political imagination can be reshaped, such as the famous work of Saskia Sassen (2005), who places attention on the role of global cities in globalisation, or McAfee's (1999) criticism of the aforementioned global environmental-economic paradigm. Ultimately, the climate is an 'unsettled political space' (Löwbrand and Stripple 2006, 234) and so a less homogenous kind of climate change policy space can be created. One that allows for more dynamism at the national level, through coalitions of the willing that weave throughout the doughnut.

Conclusion

This paper first analyses the limitations of approaching climate change policy design from a discrete global or national level. Put simply, any solution for climate change requires an interconnected approach. The global and the national must both combat climate change, but why are they not able to?

Complex human bands drove the creation of a national level and economic activity has sparked a modern form of the global level (globalisation). Both levels do not organically extend to meet environmental needs. This paper particularly explored the shortcomings behind perceiving climate change as a global issue where it: 1) becomes subject to economic logic which fails to capture the complex relationships involved; or 2) becomes subject to political logic which struggles to overcome challenges in cooperation such as the prisoner's dilemma.



Therefore, a different vision for climate change policy was proposed through Raworth's safe and just space of the doughnut, which offers a way to conceptualise the environmental space as interconnected with the human space. The national level may be a starting point from which climate change policies are consciously scaled across the appropriate spaces. As a result of scaling, cooperation may be more feasible through numerous small groups based on voluntary participation, called 'coalitions of the willing' by some scholars. Scaling requires an institutional shift that inevitably challenges current power distributions. However, where power distributions have territorialised the national and global level, these levels can be redefined by an ever-growing stakeholder group in climate change policy design to more effectively meet environmental needs.



Referências bibliográficas

- Adger, W. Neil, Tor A. Benjaminsen, Katrina Brown, and Hanne Svarstad. 2001. 'Advancing a Political Ecology of Global Environmental Discourses'. *Development and Change* 32 (4): 681–715. <https://doi.org/10.1111/1467-7660.00222>.
- Adger, W. Neil, Irene Lorenzoni, and Karen L. O'Brien. 2009. 'Adaptation Now'. Adapting to Climate Change: Thresholds, Values, Governance. June 2009. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511596667.002>.
- Agrawal, Arun. 2008. *The Role of Local Institutions in Adaptation to Climate Change*. World Bank. <https://doi.org/10.1596/28274>.
- Bodle, Ralph, Lena Donat, and Matthias Duwe. 2016. 'The Paris Agreement: Analysis, Assessment and Outlook'. *Carbon & Climate Law Review* 10 (1): 5–22.
- Castree, Noel. 2008b. 'Neoliberalising Nature: Processes, Effects, and Evaluations'. *Environment and Planning A: Economy and Space* 40 (1): 153–73. <https://doi.org/10.1068/a39100>.
- . 2008a. 'Neoliberalising Nature: The Logics of Deregulation and Reregulation'. *Environment and Planning A*. <https://doi.org/10.1068/a3999>.
- Christoff, Peter. 2006. 'Post-Kyoto? Post-Bush? Towards an Effective "Climate Coalition of the Willing"'. *International Affairs (Royal Institute of International Affairs 1944-)* 82 (5): 831–60.
- Fennell, Shailaja. 2010. *Rules, Rubrics and Riches: The Interrelations between Legal Reform and International Development*.
- Gilligan, Michael J. 2009. 'The Transactions Costs Approach to International Institutions'.
- Grinin, Leonid E., and Andrey V Korotayev. 2013. 'Origins of Globalization'. *Sociostudies*.
- Hale, Thomas. 2010. 'A Climate Coalition of the Willing: The Washington Quarterly: Vol 34, No 1'. *The Washington Quarterly* 34 (1). <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/0163660X.2011.534971?journalCode=rwaq20>.
- Harari, Yuval N. 2014. *Sapiens: A Brief History of Humankind*. Harvill Secker.
- Hardin, Russell. 1971. 'Collective Action as an Agreeable N-Prisoners' Dilemma'. *Behavioral Science* 16 (5): 472–81. <https://doi.org/10.1002/bs.3830160507>.
- Harding, Alan. 1994. 'THE ORIGINS OF THE CONCEPT OF THE STATE'. *History of Political Thought* 15 (1): 57–72.
- Hirst, Paul, Grahame Thompson, and Simon Bromley. 2009. *Globalization in Question (3rd Edition)*. Cambridge, UK / Malden, MA, USA: Polity.
- Khan, Mushtaq. 2010. 'Political Settlements and the Governance of Growth-Enhancing Institutions'. Monographs and Working Papers. 2010. <https://eprints.soas.ac.uk/9968/>.
- Knight, Jack. 1992. *Institutions and Social Conflict*.
- Lövbrand, Eva, and Johannes Stripple. 2006. 'The Climate as Political Space: On the Territorialisation of the Global Carbon Cycle'. *Review of International Studies* 32 (2): 217–35. <https://doi.org/10.1017/S0260210506006991>.
- Makinda, Samuel M. 1998. 'The United Nations and State Sovereignty: Mechanism for Managing International Security: Australian Journal of Political Science: Vol 33, No 1'. 1998. https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/10361149850750?casa_token=SFco2xno6H0AAAAA:NcUN-LRHbmUlW3ZgOr1aciCoflBwUXDBW4j_injVYr4a1__7Qmdzew9lvNennQKkGGCaC7erib.
- McAfee, Kathleen. 1999. 'Selling Nature to Save It? Biodiversity and Green Developmentalism'. *Environment and Planning D: Society and Space* 17 (2): 133–54. <https://doi.org/10.1068/d170133>.
- Milanovic, Branko. 2003. 'The Two Faces of Globalization: Against Globalization as We Know It'. *World Development* 31 (4): 667–83. [https://doi.org/10.1016/S0305-750X\(03\)00002-0](https://doi.org/10.1016/S0305-750X(03)00002-0).
- North, Douglass C. 1984. 'Transaction Costs, Institutions, and Economic History'. *Zeitschrift Für Die Gesamte Staatswissenschaft / Journal of Institutional and Theoretical Economics* 140 (1): 7–17.
- . 1990. 'Institutions, Institutional Change and Economic Performance'. Cambridge Core. October 1990. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511808678>.
- Olson, Mancur. 1965. *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Ostrom, Elinor. 2000. 'Collective Action and the Evolution of Social Norms'. *The Journal of Economic Perspectives* 14 (3): 137–58.
- . 2008. 'INSTITUTIONS AND THE ENVIRONMENT'. *Institute of Economic Affairs 2008*. <https://doi-org.ezp.lib.cam.ac.uk/10.1111/j.1468-0270.2008.00840.x>.
- Pearce, Rosamund. 2017. 'Global Reaction: Trump Pulls US out of Paris Agreement on Climate Change'. Carbon Brief. 2 June 2017. <https://www.carbonbrief.org/global-reaction-trump-pulls-us-out-paris-agreement-climate-change>.
- Raworth, Kate. 2012. 'A Safe and Just Space for Humanity'. <https://www.oxfam.org/en/research/safe-and-just-space-humanity>.
- Rockström, Johan, Björn Nykvist, Åsa Persson, and Louise Karlberg. 2009. 'Planetary Boundaries: Exploring the Safe Operating Space for Humanity'. <https://www.sei.org/publications/planetary-boundaries-exploring-safe-operating-space-humanity/>.
- Sassen, Saskia. 2005. 'The Global City: Introducing a Concept'. *The Global City*, no. 2: 18.



Stiglitz, Joseph E. 2006. *Making Globalization Work*. London: Penguin UK.

Swyngedouw, Erik. 2004. 'Globalisation or "Glocalisation"? Networks, Territories and Rescaling'. *Cambridge Review of International Affairs* 17 (1): 25–48.
<https://doi.org/10.1080/0955757042000203632>.

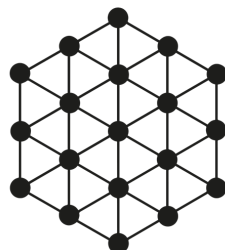
UN. 2007. 'The UN Role In Climate Change Action: Taking The Lead Towards A Global Response'. United Nations. United Nations. 2007.
<https://www.un.org/en/chronicle/article/un-role-climate-change-action-taking-lead-towards-global-response>.



92

ENTREVISTA: INTERDISCIPLINARIDADE PARA LIDAR COM O PASSADO, O PRESENTE E O FUTURO

Prof. Áureo Toledo – Universidade Federal de
Uberlândia



92

ENTREVISTA: INTERDISCIPLINARIDADE PARA LIDAR COM O PASSADO, O PRESENTE E O FUTURO

Prof. Áureo Toledo - Universidade Federal de Uberlândia

Primeiro, gostaria de agradecer você ter aceitado nosso convite, professor. As Relações internacionais se estabeleceram há relativamente pouco tempo e ainda prevalecem nela disputas em torno da definição da própria disciplina e se confrontam com isso. Quais são os limites, os desafios e os benefícios que você vê no potencial interdisciplinar das Relações Internacionais?

Eu acho que vale a pena abrir um parêntese indispensável: normalmente, com o começo da emergência da disciplina de Relações Internacionais, a narrativa tradicional vai nos levar de volta para o final da Primeira Guerra Mundial. Mas o que chama a atenção é que essa é uma narrativa que, quando olhamos para ela, e a despeito de seus méritos, tem um viés eurocêntrico. Sobretudo quando a gente olha e vê que, por exemplo, naquele mesmo momento discussões extremamente relevantes sobre o imperialismo, racismo e colonialismo corriam paralelas e sequer são citadas. Fica uma coisa que a gente pega até meio heróica das relações internacionais, no sentido de que é uma disciplina que veio para salvar a humanidade do flagelo da guerra. Essa narrativa, agora, sobretudo com as contribuições do pensamento decolonial e discussões sobre o racismo, tem sofrido questionamentos.

A despeito da diferença, uma coisa que me chama a atenção desde o começo é que qualquer um desses lados das narrativas sobre a origem possui uma característica que me parece comum: a interdisciplinaridade. Na narrativa tradicional, você tem desde historiadores até juristas, que no começo tiveram uma grande influência na formação do campo de relações internacionais. Se pegar pelo prisma mais crítico, se destaca também a importância de outros pensadores da teoria social. A despeito do caminho de origem, me parece que as relações internacionais dependem de algum tipo de interdisciplinaridade, de contato, de diálogo. Isso não é incomum em outras disciplinas.



No caso de relações internacionais, talvez a grande disputa seja justamente essa: como vamos delimitar a especificidade do campo?

Muitas vezes, a interdisciplinaridade nos ajuda a pensar ferramentas para analisar um objeto complexo, porém, em algum momento a gente tem que se perguntar qual é a contribuição da área de relações internacionais. Tem um grande debate que ocorre desde as perspectivas mais tradicionais, particularmente as realistas. As correntes hegemônicas tentaram fixar uma especificidade das Relações Internacionais que advém, justamente, de serem relações que se dão dentro da anarquia. Durante muito tempo essa foi a delimitação canônica do campo e informou a produção de diversas escolas, como a tradição norte-americana.

Nos últimos anos isso vem sendo questionado. Pelo menos desde o começo de 1981, com a publicação do texto clássico do Robin Cox sobre Teoria Crítica em relações internacionais. É uma crítica que avança justamente porque tem implicações problemáticas. Sem parar para pensar, essa ideia de que as relações internacionais são aquelas que se desenvolvem na anarquia muitas vezes privilegia, dentro dessa narrativa, um nacionalismo metodológico: a ideia do Estado enquanto unidade de análise principal, não única, mas principal. E isso em alguma medida tende a levar a um congelamento do imaginário político-social do que pode ser e do que pode compor o internacional.

Quais são as tendências que você acha que podem acontecer em termos de pesquisa com essa ampliação dessa perspectiva?

Com relação à expansão desses horizontes, tenho um entendimento que não é consensual: se olharmos o desenvolvimento da área de relações internacionais, a gente vai ver esforços para a compreensão sistêmica do que é o internacional e sua especificidade e, em boa medida, isso se reflete na produção de alguns livros que são publicados. Temos na década de 50, por exemplo, *A política entre as nações*, livro do Rose Morgenthau em que ele tenta desvendar qual a natureza da política internacional. Você ainda vai ter dentro do que é realista a tese de doutorado do Kent Walks, *O Homem, o Estado e a Guerra*, em que ele vai tentar pensar a questão da emergência da paz e as possibilidades da guerra, entre outros temas. E, depois, tem um livro dele de 79, mais



famoso, que é *A teoria da política internacional*, em que ele vai pensar e consolidar essa visão das relações internacionais enquanto anárquicas.

Então, você vê que dentro do campo realista existem esforços gigantescos para fazer uma compreensão ampla e global do que seria a lógica internacional. Eu enfatizo o realismo porque durante muito tempo foi a perspectiva que formou os esforços teóricos. O realismo e o neorrealismo, na minha visão, eram os antagonistas nesse debate inescapável. Depois, a gente vai ver que o esforço de sistematização e de teorização sistêmica vai diminuir, com a exceção talvez do esforço que começa em 1992 com o artigo do Alexander Wendt *A anarquia que os estados fazem dela*, e depois o livro dele de 1999. Esse talvez tenha sido, dentro do que são consideradas as perspectivas hegemônicas do campo, o último grande esforço de teorização sistêmica. No campo crítico sempre teve isso, desde as discussões sobre o imperialismo no marxismo, até mais recentemente os esforços da teoria crítica e sobretudo a discussão deflagrada pelo pós-colonialismo.

Mas o que me chama muita atenção agora, em Relações Internacionais, é a gente trazer para a área discussões que vão mostrar traços que até então eram sequer discutidos sobre o internacional. Por exemplo, das contribuições dos feminismos, uma das grandes contribuições é justamente apontar o gênero como um avaliador fundante para compreender essa discussão. O pós-colonialismo e decolonialismo vão fazer isso também a partir de discussões sobre a colonialidade. Há muitos outros autores que vão trazer discussões sobre raça e racismo para entender toda essa realidade.

Os esforços de teorização sistêmica vão sendo deixados de lado. Por muitos são tomados ainda como pressupostos, mas, olhando para o campo crítico, vemos que ele não está interessado em construir uma grande narrativa sobre o que é o Internacional. Porque seria até incoerência com alguns dos pressupostos teóricos, sobretudo dos despojos teóricos pós estruturalistas. Recentemente saiu uma série de trabalhos sobre emoções e Relações Internacionais, sobre corpos nas Relações Internacionais, a virada *queer*. Uma série de novos elementos que contam como o internacional é bastante heterogêneo. Novas contribuições apontam facetas que até então eram inexploradas sobre as relações internacionais.



Como isso pode impactar o mercado de trabalho?

Com relação ao campo do mercado de trabalho, sempre conto histórias para os meus estudantes: quando eu fiz graduação em Relações Internacionais no começo dos anos 2000 - entrei na faculdade em 2001 e me formei em 2004 - e estava começando a procurar emprego, o mercado de trabalho não abriu as portas para mim. Então eu continuei investindo na academia. No começo dos anos 2000 no Brasil não se sabia o que um graduando ou graduanda em Relações Internacionais fazia e suas competências.

Hoje em dia, para muitas empresas e programas de *trainee* existem vagas para alunos de Relações Internacionais, porque já é um campo minimamente consolidado no Brasil. Essa consolidação começa em 1974 na formação do curso de graduação em Relações Internacionais na UnB, num período em que já vai começar a abertura para a redemocratização do país. Você está num momento em que no espaço internacional se dava a atuação das burocracias do Itamaraty e de parte do exército e das Forças Armadas. Com esse processo de democratização e a discussão da nova inserção do Brasil no sistema internacional, toda uma efervescência política, social e cultural, se dá na formação do campo.

Fiz essa digressão para apontar que esse mercado de trabalho é relativamente novo e está cada vez mais complexo e profissional. Uma visão que eu compartilho com alguns colegas é a de que o curso de graduação em Relações Internacionais ainda dá uma formação generalista para estudantes, é à luz dos próprios interesses que o aluno procura navegar e se especializar na área que preferir. Mas essa formação generalista permite que nós tenhamos uma boa formação e conhecimentos amplos, que permitem buscar outros tipos de especialização. Essa formação teórica robusta nos dá um instrumental importante para navegar nessa realidade cada vez mais complexa.

Esses desenvolvimentos na área vão refletir em boa medida no ensino de Relações Internacionais. É um processo demorado, mas que, em última instância, vai impactar na formação do graduando em Relações Internacionais e facilitar ou não a entrada no mercado de trabalho. Eu digo facilitar ou não porque não só a graduação vai dar conta de permitir que você entre no mercado de trabalho. E tem uma coisa que eu acho muito importante e talvez algumas pessoas não concordem, mas a nossa sociedade e cada vez mais as nossas vidas estão sendo formadas por uma racionalidade de mercado e de



competição. Eu vejo que isso muitas vezes se reflete nessa visão da Universidade enquanto só uma etapa que a pessoa passa para entrar no mercado de trabalho. Vejo isso como algo muito problemático porque a Universidade contribui para a formação de cidadãos e cidadãs, também. Se a gente perder isso, vamos ficar reféns do mercado e perder a capacidade de intervir e moldar o mercado. A gente não pode perder de vista que o momento de estar na Universidade é o único para nos formar não apenas enquanto profissionais, mas também enquanto cidadãos.

A disciplina de RI muitas vezes não está preocupada em entender a cultura de países como a China ou Rússia, ditos centrais pelo próprio campo. Muitas vezes, é uma questão de barreiras linguísticas. Como você vê a transposição desses desafios para a gente entender os atores mais importantes no mundo?

É uma excelente pergunta. Eu acredito que estamos inseridos dentro de uma geopolítica em que se pensam os países do norte como produtores de teorias de alcance universal e os países do Sul como aqueles que provêm os insumos empíricos para as análises. Se a gente parte dessa visão, por exemplo, vamos pensar que o exercício vai ser traduzir as teorias para poder fazer análise empírica com os insumos que nós aqui promovemos. Essa é uma visão bastante problemática e carregada de um eurocentrismo. As perspectivas não-hegemônicas de relações internacionais e as perspectivas críticas querem justamente questionar esses pressupostos. Tem um autor famoso no campo do pós-colonialismo, Depeche Chacra, que argumenta que uma das coisas que nós temos que fazer é provincializar a Europa, o livro dele é *Provincializing Europe*.

Estou dizendo isso porque provincializar é mostrar que o que vem de lá é uma perspectiva particular que tenta se hegemonizar para todas as outras áreas. O que a gente está vendo agora, com a emergência de países, é a possibilidade de que essas visões hegemônicas, muitas vezes centradas nos Estados Unidos e na Europa Ocidental, possam ser questionadas. Eu me lembro de um texto do professor Amado Cervo, que é uma das grandes referências nas relações internacionais no Brasil, publicado na *Revista Brasileira de Política Internacional*, argumentando como a emergência dos Brics vai ter espaço para contestar a hegemonia dos Estados Unidos. Toda essa discussão sobre a produção acadêmica inescapavelmente está ligada à dimensão política, então se os



Estados Unidos hoje são a potência hegemônica no campo também de Relações Internacionais é por conta do papel que eles têm no mundo.

Para contestar essa situação precisamos ter investimento em ciência, tecnologia, enfim, a gente precisa se tornar *player* nesse campo. Precisamos produzir ciência, mas querendo uma produção de ciência que não está só procurando replicar o que é produzido fora, e sim pensar nas possibilidades de alternativas frente ao que vem de fora. Se a gente aceitar que o que vem de fora é uma história particular e não uma teoria de alcance universal, podemos muito bem construir teorias tão boas quanto. Então temos que ter investimento, interesse e um projeto para esse primeiro ponto. Agora, nesse curto prazo, temos que procurar fazer algumas coisas. Por exemplo, envidar esforços para compreender esses novos polos.

Hoje, o futuro do sistema internacional tem que saber qual vai ser o espaço da China. Não à toa você tem uma série de colegas que têm uma rede de estudos sobre a China no Brasil, conectada com universidades no mundo inteiro. Então, para formar esses conhecimentos, essa massa crítica tem que ter investimento. É preciso criar as condições para que as pessoas possam aprender mandarim, possam conhecer a China e possam estudar tudo isso. O interesse depende desses investimentos. Se o Brasil quer ter quadros que permitam uma inserção autônoma do país que o faça ocupar determinado espaço, você tem que conhecer o mundo, e sem investimento para o conhecer, isso não é possível. Além disso, você tem que ampliar também o acesso às relações internacionais para as pessoas. Por exemplo, eu tenho um grande desafio, por ser professor de teoria tento sempre trazer mais textos em português para os alunos conseguirem ler, e agregar também textos de mulheres, de pessoas pretas.

Falando de outro debate, que é o debate metodológico, e o clássico, que de certa forma hoje em dia é um pouco superado, o debate entre as pesquisas de natureza qualitativa e as pesquisas de natureza quantitativa, como você enxerga essa questão metodológica dentro das relações internacionais? Muitas vezes nos confrontamos com essa disputa, que se considera ultrapassada, mas, muitas vezes, se impõe.

A confusão vem justamente do fato de qual a proposta da pesquisa. Eu estou dizendo isso porque, muitas vezes, a gente tem uma ansiedade de querer se filiar teórica e



metodologicamente a uma determinada linhagem. Essa filiação antecipada ao confronto com o objeto de pesquisa me parece ser prejudicial. Eu parto da ideia de que a teoria é muito importante, o método é muito importante, mas toda a pesquisa para mim é dirigida pelo problema. Então, a depender do objeto do problema você vai ter que se virar para confrontá-lo com instrumentais distintos.

Essa clivagem entre metodologias quantitativas e qualitativas gasta tanto a nossa energia e deixamos de olhar para o objeto, o problema que você quer entender. Acho que a grande questão é que você tem que ter em mente o que quer estudar, o que quer pesquisar e o que quer fazer. A minha sugestão para jovens pesquisadores e pesquisadoras é não se preocupar desde muito cedo e dizer se é um realista, construtivista, pós-estruturalista. Ter um conhecimento amplo das diferentes correntes teóricas e metodológicas é melhor. É mais interessante você ter uma boa formação e depois, no futuro, se você quiser se filiar a uma determinada linha se filiar. Eu acho que basicamente essa seria a minha sugestão. Ter um bom desenho de pesquisa e, a partir daí, pensar em como enfrentar o objeto que se está interessado em pesquisar.

Nessa divisão entre quanti e quali, eu vejo pessoas que estão dentro de um pensamento crítico que pegam esse espírito e vão tentar deixar a metodologia de lado. Essa crítica não é um salvo conduto para abrir mão de pensar minimamente um desenho de pesquisa e deixar claro o que está fazendo. Você tem que, além de passar o conteúdo, seguir alguns critérios para fazer a pesquisa e deixá-la compreensível para outras pessoas que não estão no seu campo.

Retomando um pouco desse debate sobre conhecimento, cultura e geopolítica, como você enxerga a questão cultural e como incorporá-la nas Relações Internacionais? Qual o impacto que ela tem hoje na política internacional? Cultura, claro, num sentido bem amplo. Sinta-se à vontade para definir cultura.

Acho que é de suma importância entender qual o espaço cultural, porque as relações internacionais são relações políticas, sociais, econômicas, mas também são relações culturais. Muitas vezes esquece-se de que o poder é exercido culturalmente, também. A cultura se torna um instrumento de poder.



Tem um autor famoso, Johan Galtung, que fala que existe a violência direta - dar um tiro numa pessoa, agredir fisicamente - e a violência estrutural, que seria todo aquele tipo de violência que emerge a partir do próprio funcionamento da estrutura social na qual nós estamos embebidos. Então, se a gente vê uma pessoa pedindo dinheiro na rua ou morrendo de fome, vemos uma forma de violência cultural porque uma pessoa está passando fome num contexto em que ou passar fome seria um problema evitável. E, em outro texto, ele vai trazer a ideia de violência cultural, que seria o tipo de violência em que elementos de culturas são utilizados para justificar e normalizar violências diretas e culturais.

A importância da cultura não se dá apenas para trazer elementos culturais nas relações entre países, mas é uma discussão que envolve temas de segurança internacional também. A cultura é algo fundamental, e por isso temos que pensar como habilitar os estudantes para entender essa variável que atravessa as relações internacionais. Eu tive o privilégio na minha formação de ter feito iniciação científica na área de Antropologia, que me deu algum contato. Para entender a cultura você mobiliza elementos de diversas áreas desde a antropologia, a sociologia, a arte, até a psicologia. A cultura precisa ser mais bem trabalhada e incorporada.

Temos encarado diversas novas formas de violência estrutural no sistema internacional, o terrorismo entrando com bastante força nessa questão, mas também não só violências diretas. Com o advento da internet e o desenvolvimento da política liberal, guerras tecnológicas e econômicas entre Estados Unidos e China entram nesse contexto. Você considera que essas novas formas de violência vieram para substituir o que foi a guerra tradicional? É possível falar de uma nova Guerra Fria com novas formas de violência?

O que temos é um debate bastante complexo sobre se as guerras de outrora seriam fundamentalmente diferentes das de agora. Sou mais descolado para o lado que as guerras - as guerras civis por exemplo - não têm a natureza tão diferente do que eram as guerras de outrora, o que se tem são elementos distintos. Novas formas de tecnologia e novos tipos de financiamento: essas novidades deixam o cenário mais complexo. Pensando nos termos de novas formas de violência e como vão impactar o futuro dos



conflitos, podemos antecipar: existe toda uma economia política que envolve não só, por exemplo, a economia tradicional relação Estado e mercado, mas também a economia política do conflito da violência. Esse cenário traz coisas que muitas vezes não se atentam e que não são novidade.

Violências são coisas às quais muitas vezes não nos atentamos e que não são novidade. Por exemplo, o saldo final de um soldado americano enviado para o Afeganistão ou Iraque, totalmente equipado, é 17 mil dólares. Nos últimos envios de soldados americanos para o Afeganistão, 14 mil soldados foram. É só fazer as contas para ver o quanto foi faturado em cima desses envios de soldados. Com todo tipo de violência temos que levar em consideração toda a economia política que está por trás. Quais seriam, portanto, os mecanismos que sustentam esse tipo de situação no tempo e no espaço? Se esquecemos a dimensão da economia política esquecemos de interesses, esquecemos quem influencia o quê. Parece que, por exemplo, na África as metralhadoras saem por geração espontânea. Existe uma economia política que sustenta esses tipos de violência, o que é mantido pela entrada de novas formas de tecnologia. O que vai acontecer com novas tecnologias, por exemplo, drones? O futuro da intervenção, muitos argumentam, é cada vez menos soldados. A possibilidade maior é ter um veículo aéreo não tripulado.

Investimentos cada vez maiores em técnicas de vigilância, uma discussão sobre quem produz dados na *internet*. Os impactos disso não só para a proteção dos nossos direitos, mas também na democracia e para o campo da segurança. Essa questão importante é um segundo ponto, e como isso vai impactar as relações. Temos esse conflito na questão de China e Estados Unidos. O futuro da intervenção das formas de violência com a tecnologia, que vai servir, muitas vezes, como um instrumento para avançar determinados interesses e expressar uma determinada economia política que já está em andamento. Então, se não mudar a economia política, vamos continuar fazendo uso de formas diferentes de violência econômico-cultural.

No caso dos Estados Unidos e da China, muitos chamam de nova Guerra Fria. Eu acho que a relação entre Estados Unidos e China em alguma medida vai ser estruturante do sistema internacional no futuro próximo. São os dois grandes *players*, os dois países que têm interesses globais e que conseguem projetar poder no mundo. Uma vez eu vi um colega dizendo que você mede a capacidade de poder de um país pelo exército e ensino tecnológico. Por exemplo, quantos porta aviões um país possui. Então, como vai se



desenrolar isso envolve muita coisa: a questão da influência da China na América Latina, na África... como os Estados Unidos vão responder a isso?

Tentar dizer se isso vai ser uma nova Guerra Fria ou não seria muita pretensão, mas eu acho que é uma questão inescapável. Se a gente enquanto país periférico que está buscando o seu lugar no sistema internacional já nos entendemos minimamente com os Estados Unidos, vamos ter que investir cada vez mais em entender a China para sabermos onde nos posicionar. Sem contar obviamente outros planos para a Rússia que é considerado muitas vezes ainda um ator bastante significativo no sistema internacional.

Considerando outros atores, tanto na questão dessa nova economia política - do gasto em segurança - quanto a de se projetar internacionalmente: a União Europeia pode emergir como força hegemônica democrática?

A União Europeia é uma outra região. Tenho meu entendimento nesse momento que a Europa Ocidental vem enfrentando algum tipo de rescaldo do que foi o *Brexit* e isso vai ter reverberação na atuação em bloco da União Europeia. Queiramos ou não, o Reino Unido era um partícipe importante no bloco. Dentro da Europa Ocidental você tem que olhar as dinâmicas da Alemanha, o principal, junto aos outros. Como esse bloco vai atuar de forma coesa? Isso eu vejo como um grande desafio para a Europa. Tem as dificuldades de você pensar uma política externa, de defesa e segurança como um bloco, o que vai ter implicações sobre como vai se posicionar em termos de segurança internacional.

Enquanto países separados, cada um vai ter a sua cena. Cada um vai ter a sua inserção e os seus alinhamentos. Mas enquanto essas definições de bloco não forem pensadas, a UE não será potência. Eu penso que em termos de segurança internacional dinâmica, grandes potências são Estados Unidos, China, e não deixaria de desconsiderar a Rússia. Haja vista só o que está acontecendo na Síria. A Rússia tem um papel até hoje nesse conflito que segundo estimativas conservadoras já ceifou a vida de pelo menos mais quase 400 mil pessoas. Estimativas conservadoras.

Existe uma discussão de quanto ou de como os conflitos impactam as democracias, uma discussão em torno de como uma democracia evita o conflito interno ou conflitos



externos. Você acredita que o cenário dessas formas de violência é, em alguma medida, responsável pela crise que a gente vive hoje nas democracias?

Durante muito tempo, na década de 1990 houve toda uma discussão sobre o que se chamou de paz democrática. Uma tese que para muitos talvez seja uma das grandes teses das Relações Internacionais, que relaciona os regimes políticos e a estabilidade do sistema internacional. Basicamente, democracias não lutam entre si. Não tem uma crítica sobre qual concepção de democracia que está em jogo. Democracias nunca lutaram entre si, portanto, quanto mais democracias no mundo melhor.

Esse tipo de argumento da paz democrática informou esforços de construção da paz em países saídos de conflitos. Muitas vezes, quando você tem que intervir num país depois de um conflito, tem que contribuir para que ele seja uma democracia liberal orientada ao mercado. Por que democracias seriam a melhor ou melhor regime político para que as pessoas visualizem suas demandas. Localizando demandas, trocando as lideranças, teria menor incidência de conflitos civis. Esse seria o ponto de como esse debate sobre democratização e liberalização vai entrar na discussão sobre guerras civis e construção da paz. Sobretudo nesta quadra histórica que estamos vivendo.

Quais as dificuldades do modelo liberal democrático em entregar o que ele se propõe a entregar? A gente vê cada vez mais problemas com desigualdade entre as pessoas. Uma série de tipos de violência estrutural que causam essa descrença, claramente tem que levar em consideração também diversos tipos de lideranças populistas que vêm essa discussão e mobilizam essas insatisfações, colocam em xeque o que muitos entendem por democracia liberal. Esse é um debate que em boa medida ainda está mais no campo da ciência política, particularmente sobre a discussão de teorias democráticas. Ainda é de quando se pensava mais política comparada para países em relação a conflitos civis. Até onde eu acompanho esse debate, essa é uma discussão que ainda não entrou na esfera que relaciona democracias e conflitos.

No campo da segurança tem muito a ver com essa ideia de que uma guerra civil acontece porque pessoas não conseguem acessar o governo e ter suas demandas atendidas. Então temos que democratizar. Quando olhamos para a democratização desses países, vemos que o histórico é ruim. Olhar o Iraque, o Afeganistão, para países em que essa democratização muitas vezes é apressada e não surtiu os efeitos. Você imagina



um conflito civil que tem uma milícia armada, e agora para o acordo de paz avançar essa milícia, além de ser desarmada, deve ser desmobilizada. E você precisa integrá-la na sociedade, tornando os milicianos civis novamente. Isso se faz oferecendo emprego, crescendo renda, oferecendo uma forma de vida alternativa.

Portanto, não basta só democratizar e garantir que a pessoa vote, tem que vir uma série de outros instrumentos para permitir que essas pessoas se tornem cidadãos agora. Uma série de outras medidas econômicas, sociais e políticas que precisam ser tomadas. Como as populações locais podem contribuir para a construção da paz não só recebendo um pacote completo que vem de fora, mas elas mesmas pensando o que é paz? O que é um indicador de paz e o que essa sociedade precisa para ter paz?

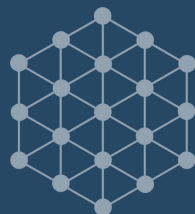
Essa agenda me parece muito importante e muito interessante porque não é só a concepção de paz enquanto a ausência de conflitos e ausência de violência direta e estrutural. Precisamos ter uma visão de paz como paz positiva. A paz tem conteúdo, não uma ausência. Muitas vezes, a paz é medida por organismos internacionais como ausência de homicídio, às vezes ausência de tráfico, etc., mas a paz tem que também dar um horizonte para as pessoas.



105—

THE DESTINY OF ASYLUM SEEKERS IN BRAZIL: LEGAL CATEGORIES SEVENTY YEARS AFTER THE REFUGEE CONVENTION

Ieda Giriboni de Mello e Silva



105

THE DESTINY OF ASYLUM SEEKERS IN BRAZIL: LEGAL CATEGORIES SEVENTY YEARS AFTER THE REFUGEE CONVENTION

Ieda Giriboni de Mello e Silva

ABSTRACT

Over the seventy years of the 1951 Refugee Convention, new displacements have been challenging the actuality of its definition of refugee. Although the Convention has a strong human rights content, it was conceived as a remedy to a particular context, and it is considered insufficient to include forced displacements at the present time. The goal of this article is to analyse the possible legal outcomes for asylum applications in Brazil, evaluating the current role of the Refugee Convention's definition of refugee in those outcomes. First, by means of bibliographic review, we analyse the Convention's historical enforcement in refugee reception in Brazil. Then, based on official statistics, the next section investigates how refugees are currently recognized as such in the country. Finally, by analysing national legislation, the subsequent section explores the migratory alternatives that are frequently presented to asylum seekers, which function as a response to the Convention's conceptual limitations. In that manner, this article demonstrates that the Refugee Convention's definition had and has a minor applicability in Brazil, while other legal categories stand out. Overall, despite the Convention's importance in the matter of rules of treatment towards refugees, its definition does not meet the destiny of the majority of the asylum seekers in Brazil.

KEYWORDS: Asylum seekers. Migration. Refugee Convention. Brazilian Refugee Act.



RESUMO

Ao longo dos setenta anos da Convenção de 1951 relativa ao Estatuto dos Refugiados, sua definição de "refugiado" tem sido desafiada pelos novos deslocamentos ao redor do mundo. Apesar da Convenção se basear no Direito Internacional dos Direitos Humanos, trata-se de um fruto do contexto específico do pós-Guerra, de modo a apresentar uma aplicação limitada frente aos recentes fluxos de deslocamentos forçados. O objetivo do presente artigo é analisar os resultados possíveis das solicitações de reconhecimento da condição de refugiado no Brasil, com ênfase no papel desempenhado pela definição de "refugiado" da Convenção nesses resultados. Em primeiro lugar, por meio de revisão bibliográfica, investiga-se o quanto a Convenção foi aplicada na recepção dos refugiados no Brasil ao longo da história. Em seguida, com base em estatísticas oficiais, analisa-se como os refugiados são atualmente reconhecidos no Brasil. Por fim, com base na legislação brasileira, o artigo discute os institutos jurídicos migratórios que são frequentemente apresentados como alternativa para a solicitação de refúgio. Desse modo, demonstra-se que a definição de "refugiado" da Convenção de 1951 teve e tem aplicação reduzida no Brasil, ao mesmo tempo em que outras categorias jurídicas se destacam. Em suma, apesar da importância da Convenção no que se refere a Direitos Humanos, sua definição de "refugiado" não se aplica à maioria dos solicitantes de refúgio no Brasil.

PALAVRAS-CHAVE: Solicitantes de refúgio. Migração. Convenção de Genebra de 1951. Lei nº 9.474/1997.



1. INTRODUCTION

Refugee displacements around the globe have a growing representation in international media. Frequently, the underlying reason for this media coverage is the fatal clash between asylum seekers and national border interests, in which governments increasingly associate refugee protection with the abdication of their migration control prerogatives (HATHAWAY, 1997). Even though countries have been imposing restrictive measures towards immigration, global mobility has not diminished (IOM, 2019). In consequence, asylum seekers are left with less options for regularization, especially those who are denied asylum, regardless of the lack of a coordinated effort to solve the causes of displacement (CZAIKA, 2016). In this context, analysing the available legal options for asylum seekers contributes to the broader objective of evaluating how countries treat refugees and migrants in practice, particularly in a world with growing needs of migratory regularization.

Those restrictive measures towards asylum seekers are uncoherent with the human rights principles expressed in the 1951 Convention Relating to the Status of Refugees, hereinafter referred to as the Refugee Convention. This international agreement shaped the international protection regime after the Second World War, imposing responsibilities on State parties regarding basic minimum rules of treatment towards refugees (ANDRADE, 2006; JACKSON, 1991). In its first article, the Refugee Convention defines who can benefit from its protection, based on the individual well-founded fear of persecution. However, over seventy years, this definition of refugee has become too narrow to include today's displacements. That is why several countries have been developing new legal categories to include new influxes that differ from the Convention's definition of refugee, with some cases demanding complementary protection (MANDAL, 2005). Considering current displacements, some of which are caused by wars, economic crisis and climate change, it is not uncommon to question the actuality of the Refugee Convention's definition.

With an unprecedented Venezuelan influx, Brazil is an interesting case study regarding legal options for asylum seekers⁷⁰. Since 1997, the country is considered to have

⁷⁰ In order to align the present article with Brazilian refugee law literature in English, we chose the terms "asylum seeker" for "*solicitante de reconhecimento da condição de refugiado*" and "asylum application" for "*solicitação de reconhecimento da condição de refugiado*". In general, the term "asylum" here refers to



advanced legislation on asylum, which incorporated international protection standards (GONZÁLEZ, 2010). However, refugee protection under the Convention's definition is not the sole option. In fact, most asylum seekers in Brazil are recognized as refugees beyond the scope of this definition, or are presented with alternative legal categories outside the refugee regime. Therefore, analysing how the Convention's definition of refugee is applied in a particular context can help unveil the contrast between a seventy years old human rights solution and the current needs of today's displacements. During those seventy years, new developments required creative solutions, some of which were confronted with the limitations of the refugee definition.

The goal of this article is to analyse the possible legal outcomes for asylum applications in Brazil, along with an evaluation of the current role of the Refugee Convention's definition of refugee in those outcomes. For that, it is necessary to consider the context in which the Convention's definition was conceived, as well as its historical enforcement in refugee reception in Brazil. Then, the next section investigates how refugees are currently recognized as such in the country. Finally, the subsequent section explores the migratory alternatives that are frequently presented to asylum seekers, which function as a response to the Convention's conceptual limitations. In that manner, this article demonstrates that the Refugee Convention's definition has a minor applicability in Brazil, while other legal categories stand out.

For the purposes of this article, the expression "Brazilian Refugee Law" refers to Act No 9,474/1997 and its normative resolutions (BRASIL, 1997). Similarly, "Complementary legislation" or "Migration Law" refers to Act No 13,445/2017, Decree No 9,199/2017, and their ordinances (BRASIL, 2017). Of the three main themes regarding the international refugee regime — eligibility, repatriation, and resettlement —, this article focuses on eligibility, that is, the criteria for the recognition of the refugee status (ANDRADE, 2006). Therefore, the remarks on the Refugee Convention are centered in eligibility aspects. Lastly, the analysis is based on national and international legal documents, as well as on bibliographic review.

"refúgio" and not *"asilo"*, as those are two different legal institutes. See the work of Jubilut (2007) and Ramos (2019).



2. HISTORICAL REMARKS ON THE REFUGEE CONVENTION IN THE INTERNATIONAL ORDER AND IN BRAZIL

There is extensive literature regarding the human rights content expressed by the Refugee Convention (FIDDIAN-QASMIYEH, 2014; HATHAWAY, 2014; RAMOS, 2019; JACKSON, 1991). Unlike previous international agreements on displaced people, which offered *ad hoc* solutions to collective losses of protection⁷¹, the Convention provided a non-exhaustive list of fundamental rights granted to those who meet the criteria, based on individual persecution (ELIE, 2014; UNHCR, 2019). Besides granting protection from expulsion or return of refugees against their will to a territory where they fear threats to life or freedom on account of race, religion, nationality, membership of a particular social group or political opinion (thus affirming the principle of *non-refoulement*), the Convention provides rights such as the access to the courts, to primary education, to work, and to documentation (CONVENÇÃO, 1951). It lays down, therefore, basic minimum standards for the treatment of refugees in host countries.

On the other hand, beyond humanitarian motivations, the Convention is a product of the political and economic context of the Cold War. During the debate in the Conference of Plenipotentiaries of 1950, many States delegates highlighted the need for a solution regarding European refugees, particularly those arising from communist countries, and it was the object of great discussion whether to include or not non-European refugees (ANDRADE, 2006). Even after the geographic reservation and the dateline fell out of use, especially due to the 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees⁷², the definition of refugee at the international level is still limited to individual persecution, in which the asylum seeker must be personally involved in a political situation to be eligible (JACKSON, 1991). Nonetheless, seventy years ago, as it is nowadays, the distinction between people who seek better economic opportunities and people who escape political persecution is not always clear-cut (ANDRADE, 2006). Considering the bipolarized international politics of the Cold War, the Refugee Convention limits its human rights remedy to civil and political rights, excluding economic and social rights violations (RAMOS, 2019). Therefore,

⁷¹ That is, legal definitions and institutions regarding refugees were created as a response to specific refugee situations during the 1920s and 1930s, and thus had a limited scope to particular national origins and other categories (ANDRADE, 2006; UNHCR, 2019).

⁷² The Refugee Convention, in its definition, contained a dateline. Consequently, a person could only be recognized as a refugee due to events which had occurred before the date 1 January 1951. With the 1967 Protocol, this definition was modified, as if the dateline had never existed (PROTOCOLO, 1967).



this international agreement still in force was elaborated in regard to the particular context of post-war Europe and to specific and individualized human rights violations.

Newly independent countries in Africa and Asia during the 1960s created displacement situations which proved that the movement of refugees was not exclusively European. In this context, a definition based on a “well-founded fear of persecution” was not able to cover the displacements originated from regional conflicts. People were fleeing their countries due to civil war, internal strife, foreign aggression and generalized violence, but without an individual element of persecution (JACKSON, 1991; LINDGREN-ALVES, 2018).

Considering the influx of forcibly displaced people that arose from violent conflicts for self-determination and national development in African countries, the Organization of African Unity (OAU) adopted the 1969 Convention Governing the Specific Aspects of Refugee Problems in Africa, which added a broader definition of refugee (TINKER, 2016). This broader definition was subsequently incorporated into the 1984 Cartagena Declaration on Refugees, adopted during the Colloquium on the International Protection of Refugees in Central America, Mexico and Panama, in order to address protection gaps in the region after mass forced displacements in Central America (REED-HURTADO, 2013). Consequently, the Cartagena Declaration recommended countries to use a definition which included among refugees “persons who have fled their country because their lives, safety or freedom have been threatened by generalized violence, foreign aggression, internal conflicts, massive violation of human rights or other circumstances which have seriously disturbed public order” (DECLARAÇÃO DE CARTAGENA, 1984). Thus, both regional agreements included under the refugee protection those who were forced to flee their countries due to man-made disasters, not due to an element of individual persecution, but in consideration to the objective situation in the country of origin (JUBILUT, 2007; LINDGREN-ALVES, 2018).

This broader definition was included in Brazilian Act No 9,474/1997 (also referred to as Brazilian Refugee Act), which adopted at the national level many of the Refugee Convention's dispositions (BRASIL, 1997). This act created a national body, under the Ministry of Justice, responsible for the refugee status determination procedure and for normative resolutions to regulate the act, the National Committee for Refugees (hereinafter referred to as CONARE, as in the Portuguese acronym). By force of the first



article of the Refugee Act, CONARE recognizes as refugees those who had to leave their country of origin due to well-founded fear of persecution for reasons of race, religion, nationality, social group or political opinion or due to severe and generalized violation of human rights, thus adopting both the Refugee Convention and the Declaration of Cartagena definitions.

However, the Brazilian government was committed to the international refugee regime since the 1960s, when it ratified the Refugee Convention. The ratification included Brazil among the countries for asylum and resettlement⁷³, and each new refugee influx had a different solution with the help of UNHCR and despite the Convention's limitations. Until 1989, Brazil agreed on granting refugee status solely to Europeans, in accordance with the Convention's terms⁷⁴. Consequently, during that period, no South American or Vietnamese was defined as a refugee under the Convention, although that did not hinder them from receiving assistance in Brazil from the UNHCR or non-governmental organizations (ANDRADE, 2017; JUBILUT, 2006). Due to the dictatorship context, South American refugees were not allowed to stay in Brazil, but the government accepted Vietnamese refugees despite the Convention's limitations and granted them ordinary migration status. After removing the geographic limitation and making it possible for refugees from any part of the world to be recognised under Brazilian law, the Brazilian government recognized Angolans and Liberians as refugees around 1995, based on Cartagena Declaration's broader definition (ANDRADE, 2002). Overall, in the period before the Brazilian Refugee Act was signed into law, many of Brazil's measures towards refugees were not supported by the Convention's definition of refugee, but happened in spite of this conceptual limitation. After the Cartagena Declaration was elaborated, its broader definition of refugee was promptly enforced vis-à-vis the new refugee influxes.

Even after the Brazilian Refugee Act came into force in 1997, the numerical importance of the Cartagena Declaration's definition has been noticeable. This broader definition of refugee, expressed in item III of article 1 as one of the eligibility criteria, was

⁷³ Resettlement, as one of the pillars of the International Refugee Law, is the transference of refugees from a country to another State that has agreed to grant them permanent settlement (ANDRADE, 2006).

⁷⁴ States accessing the Refugee Convention could opt to introduce a geographic limitation to the definition of refugee, according to article 1(B). Therefore, refugees were either persons who had become refugees "as a result of events occurring in Europe" or "as a result of events occurring in Europe and elsewhere". Brazil maintained the geographic limitation until 1989 (CONVENÇÃO, 1951; ANDRADE, 2017).



responsible for the recognition of the refugee status of at least⁷⁵ 74% of the asylum seekers between 1998 and 2002 (LEÃO, 2007; BRASIL, 2019g). More recently, between January 2017 and December 2020, approximately 95% of the recognized refugees were eligible under this broader definition (UNHCR/BRASIL, 2020). Therefore, since the Brazilian Refugee Act was signed into law, the broader definition of refugee has been considerably applied to refugees in the country.

This section aimed to reveal the enforcement of the Refugee Convention's definition over time in Brazil. Those historical remarks demonstrate that refugees are recognized as such mostly due to a broader definition of refugee, expressed in the Cartagena Declaration. Although the Refugee Convention has a strong human rights content, the Conference of Plenipotentiaries of 1950 conceived it as a remedy to a particular context and to a violation of specific rights, which were considered insufficient to include regional forced displacements, as the OAU Convention and the Cartagena Declaration indicate. Accordingly, since Brazil became part of the international refugee regime, the broader definition has been applied to a numerically relevant extent, offering protection from forced returns to different nationalities. Considering those remarks, refugees in past and present Brazil have been recognized as such despite the Convention's conceptual limitations.

3. CURRENT DEVELOPMENTS IN BRAZILIAN REFUGEE LAW

As mentioned in the previous section, asylum seekers can be recognized as refugees in Brazil under three items in article 1 of the Brazilian Refugee Act. While items I and II are a direct implementation of the Refugee Convention's definition, which take into consideration individual persecution, item III adopts the Cartagena Declaration's definition, which is based on a situation of severe and generalized violation of human rights in the country of origin (CARNEIRO, 2017; HOLZHACKER, 2017). There is extensive legal doctrine on how to assess the "well-founded fear of persecution" in items I and II, which derives from a subjective ("fear") and an objective ("well-founded") element

⁷⁵ According to LEÃO (2007, p. 101), between 1998 and 2002, approximately 100% of the recognized refugees from Angola and Serra were considered eligible under item III, article 1, of the Brazilian Refugee Act. Data from Secretaria Nacional de Justiça (BRASIL, 2019g) reveal that approximately 74% of the recognized refugees between 1998-2002 were Angolans or Sierra Leoneans.



(UNHCR, 2019; HATHAWAY, 2014; CARNEIRO, 2017). Overall, since this definition of refugee is based on the individual situation of the asylum seeker in his or her country of origin, the assessment of the alleged facts is necessarily on a case by case basis. As explained by Jackson (1991), it requires "the intellectual process of examining whether the persons forming part of an influx are fleeing 'persecution'". Therefore, in order to assess the elements of the Refugee Convention's definition in practice, each case must be analysed individually.

Item III, on its turn, currently has a different assessment method. Since 2018, motivated by the conflict in the Syrian Arab Republic and the high percentage of refugee status recognition of Syrian asylum seekers (HOLZHACKER, 2017), CONARE has been applying this item to a predetermined list of countries. In this context, once it was evaluated that Syria is under a situation of severe and generalized violation of human rights, all Syrian asylum seekers who do not fall under the exclusion clauses⁷⁶ are able to have their refugee status recognized. Similarly, in 2019, CONARE issued a technical note on the Venezuelan situation under Cartagena Declaration's elements of severe and generalized violation of human rights (generalized violence, foreign aggression, internal conflicts, massive violation of human rights and other circumstances which have seriously disturbed public order), which supported the committee's decision of including Venezuelan asylum seekers under item III (BRASIL, 2019a). Since then, only⁷⁷ Syrian and Venezuelan asylum seekers have been recognized as refugees under this item, in considerably large proportions, in contrast with the individual assessment required by items I and II. This is possible with the use of data crossing softwares, which selects cases with similar characteristics to support a collective decision (BRASIL, 2020a).

Practice demonstrates that this expanded definition, based on severe and generalized violation of human rights, provides numerical advantages to eligibility.

⁷⁶ The exclusion clauses are provided by Sections D, E and F of article 1 and enumerate the circumstances in which a person is excluded from the application of the Refugee Convention although meeting the refugee definition (UNHCR, 2019).

⁷⁷ The data on refugee status determination provided by UNHCR/BRASIL (2020) reveal that, since 2019, only Syrians and Venezuelans have been recognized as refugees under the case of severe and generalized violation of human rights. Before this change, between the years 2017-2018, it is possible to testify the recognition of other nationalities under this case. In order to verify those informations, the reader can access the data in "Plataforma interativa de decisões sobre refúgio" (<<https://legado.justica.gov.br/seus-direitos/refugio/refugio-em-numeros>>). In page 3, one must select the option "Grave Generalizada" in the filter labeled "Motivo da Inclusão". After that, it is possible to compare the nationalities recognized as refugees between the years 2017-2018 and 2019-2020.



Between December 2019 and January 2020, approximately 38,000 Venezuelans were recognized as refugees under item III, which tripled in two months the total number of recognized refugees in Brazil (MUÑOZ, 2019; CONECTAS, 2020). In comparison, before CONARE decided to include Venezuela under item III, five Venezuelans were recognized as refugees in 2018 under item I (UNHCR/BRASIL, 2020). Therefore, in recent years, the refugee definition derived from the Cartagena Declaration has been responsible for most eligible cases. Since this definition is based on the objective conditions of the country of origin, CONARE has been developing measures to issue collective decisions.

Beyond the Refugee Convention and the Cartagena Declaration definitions, one can be recognized as a refugee in Brazil due to extension. Provided by article 2 of the Brazilian Refugee Act, this term refers to the fact that refugee protection in Brazil can extend to the refugee's family, meaning that relatives can be recognized as refugees as well. In those cases, CONARE assesses the family relationship between the asylum seeker and his or her relatives who had their refugee status recognized, rather than analysing the elements contained in items I, II or III of article 1 (ABRÃO, 2017). In 2018, approximately 30% of the refugee status recognitions were based on extension (UNHCR/BRASIL, 2020). Hence, it is a possibility for asylum seekers in Brazil, derived from the principle of family unity (ABRÃO, 2017).

Overall, recent data supports the pattern observed through historical remarks: in Brazil, refugees are recognized as such despite the Refugee Convention's conceptual limitations. In recent years, the Cartagena Declaration's definition was responsible for approximately 95% of the eligible cases. This definition is based on the objective situation of the country of origin, which allows collective decisions to be made. Under this perspective, the Refugee Convention's definition appears to have a secondary use in Brazil since it applies to the minority of the asylum seekers, considering its individual assessment.

4. COMPLEMENTARY LEGISLATION FOR ASYLUM SEEKERS

So far, the previous sections demonstrated how the Refugee Convention's definition has a reduced numerical importance in past and present Brazil, regarding recognized refugees. However, to be a recognized refugee is not always the destiny of all



asylum seekers in Brazil. In fact, CONARE recognized the refugee status of only 777 asylum seekers in 2018; other 7,002 cases were either denied (negative decisions due to the lack of eligibility criteria), dismissed, or closed (both terms meaning undecided cases due to the lack of procedural criteria) (UNHCR/BRASIL, 2020). The goal of this section is to detail some of the migratory regularization alternatives for asylum seekers, offered to them either because they do not fit into the Convention's definition or because they could be recognized as refugees, but it is desirable to reduce the total amount of asylum applications. Some of those alternatives can be considered complementary protection, which derives from moral or political considerations in relation to people with a genuine humanitarian need, including natural disaster in their country of origin (MANDAL, 2005); and other alternatives are solely a solution to accumulating asylum applications. After all, those alternatives are more or less a response to the Convention's conceptual limitations.

The legal source for such alternatives is Act No 13,445/2017, commonly referred to as Act on Migration, which regulates travel documents, visa types, asylum, residence permit types, entrance denial, deportation, expulsion, extradition, naturalization, among other topics (BRASIL, 2017b). One of the sources for residence permit is to be recognized as a refugee, and this fact helps explain why asylum is deeply connected to migratory regularization, even though refugee law is generally accepted in academic circles as a remedy for human rights violations (HATHAWAY, 1997). Other sources of residence permit, which are cited in this section due to their frequent use as an alternative to asylum, are humanitarian welcoming, interests of the national migratory policy, and family reunion.

Regardless of the chosen alternative, they all have a common consequence regarding asylum applications: unburdening CONARE and its limited capacity to analyse those applications. This is expressed in CONARE's Normative Resolution No 26 of 29 March 2018, which states that the refugee requests of those who are granted a residence permit in Brazil can be dismissed (BRASIL, 2018f). In its turn, Normative Resolution No 31 of 13 November 2019 further expands this consequence, as it states that obtaining a residence permit implies renunciation of the asylum application (BRASIL, 2020b). Therefore, conferring a residence permit to both those who could be eligible and those who could not has a consequence of decreasing the total number of asylum applications to be analysed.



Lastly, it is relevant to remark that, although asylum is a source of residence permit in Brazil and, as such, allows non-Brazilians to better exercise their rights, there still are differences between being a refugee and an ordinary immigrant. As mentioned before, refugees are subject to national and international protection under the Refugee Convention, the 1967 Protocol and UNHCR's mandate, along with regional instruments such as the Cartagena Declaration. Consequently, they are safeguarded from being returned to where their life or freedom would be threatened (*non-refoulement*, Article 33 of the Convention and articles 33 to 37 of the Brazilian Refugee Act), and from penalties on account of their illegal entry or presence (Article 31 of the Convention and Article 10 of the Brazilian Refugee Act), among other rights and guarantees. In their turn, ordinary immigrants are not subject to a specific international protection regime other than that of the universal human rights treaties, regional systems, and national law. There are also no articles that safeguard those people from the penalties of an illegal entry in the country, as there is for asylum seekers. Nowadays, the principle of *non-refoulement* is generally accepted, not only to refugees, but to every person (PAULA, 2006); however, there are no institutional mechanisms to ensure such right in practice as there is for refugees. According to Betts (2013), "no international organization takes on formal responsibility for protecting people with a human rights-based entitlement not to be returned home if they fall outside the refugee definition". Therefore, unparalleled institutional safeguards protect refugees' rights, both at the national and international levels.

4.1. Humanitarian welcoming

Article 145 of Decree No 9,199/2017 regulates humanitarian welcoming (*acolhida humanitária*). It provides residence permits for citizens or stateless people residing in a country with a situation of:

- I - serious or imminent institutional instability;
- II - armed conflict;
- III - large scale calamity;



IV - natural disaster; or

V - serious violations of human rights or international humanitarian law (BRASIL, 2017a).

At first, it could suggest a broad concept that would cover the cases expressed in the Cartagena Declaration and many others. In fact, Article 145 has a limited application, ruled by its first paragraph:

A joint act by the Ministers of Justice, Foreign Relations and Labour will establish the requirements for granting the residence permit based on humanitarian welcoming, for renewing the residence term and its modification into indefinite term (BRASIL, 2017a, author's translation).

Consequently, humanitarian welcoming grants permanence in a mediate manner, through specific legal texts that direct the application of this principle into practice. Such regulation, provided by Decree No 9,199/2017, was a source of criticism from non-governmental organizations, considering that it deviated from its nature as a principle and from the original intention of the Act on Migration (OLIVEIRA, 2017; SALLES, 2019). Indeed, it is currently applied through two inter-ministerial ordinances as *ad hoc* solutions concerning Haitian and Syrian citizens.

This mechanism was created before the Act on Migration, in order to present a specific solution to the massive influx of Haitians after the 2010 earthquake (BAENINGER, 2017). The National Immigration Council (hereinafter referred to as CNlg, as in the Portuguese acronym) issued Normative Resolution No 97 of 2012, which granted permanent visa to Haitian citizens due to humanitarian reasons. This legal text defined "humanitarian reasons" as those resulting from the deteriorating living conditions of the Haitian population following the earthquake. Since then, this visa concession for Haitians, based on humanitarian reasons, has been renewed annually through resolutions and ordinances (BRASIL, 2018c, 2019b). It was and still is a solution to the fact that Haitians are not considered refugees by CONARE under the terms of the Refugee Convention, regarding the natural disaster that motivated the flight and despite the accumulating asylum applications between 2010-2016 (OLIVERIA, 2017). Therefore, it demonstrates



how this legal category has been applied as a complementary solution in relation to refuge, since it includes cases not covered by the Convention's definition of refugee, such as natural disasters situations. At the same time, humanitarian reasons represent *ad hoc* mechanisms up to the present day, considering that they seek to solve specific cases (TINKER, 2016).

Since the earthquake, there has been some debate whether Haitians should be recognized as refugees or not. Considering that this natural disaster has left the country in a situation of "severe and generalized violations of human rights", their case would be under the terms of item III, article 1, of the Brazilian Refugee Act, in accordance with Cartagena's expanded definition (THOMAZ, 2013). CONARE, however, followed UNHCR's recommendations of not recognizing people fleeing natural disasters as refugees, since it is a hypothesis not covered by the Refugee Convention, although it is necessary to provide complementary protection to them (GODOY, 2011). In this context, due to the impossibility of including this specific case under the protection of the Convention, humanitarian welcoming has been the needed complementary protection.

Currently, the Haitian case is regulated by Inter-ministerial Ordinance No 12 of 20 December 2019. It grants both the temporary humanitarian visa and the residence permit, and it lists the necessary documents to achieve those rights (BRASIL, 2019b). Once again, it is a complementary measure, since Haitians' asylum applications are usually denied. In 2018, Haitians were the second nationality with the most numerous refugee requests, and, in total, the third. Between 2018 and current times, no Haitian was recognized as a refugee. Half of the asylum applications were denied, while the other half was dismissed by other reasons — among those, receiving a residence permit based on humanitarian welcoming, in the terms of the aforementioned Normative Resolution No 31/2019, which dismisses the asylum application of those who are granted a permit (UNHCR/BRASIL, 2020). Therefore, concerning the Haitian case, humanitarian welcoming covers natural disasters, which falls outside the scope of the Refugee Convention. Moreover, it decreases the total number of requests to be analysed under the Convention's criteria.

Similarly, the Syrian case is currently regulated by Inter-ministerial Ordinance No 09 of 08 October 2019, which grants both the temporary humanitarian visa and its conversion to a residence permit based on humanitarian welcoming, with the necessary documents (BRASIL, 2019c). It is also a progression from previous legal texts, in this case



being originated from CONARE's Normative Resolution No 17/2013, which issued humanitarian visas to Syrians. Finally, it is an application of the humanitarian welcoming principle to a specific nationality and situation, namely, the ongoing armed conflict in Syria.

However, it is not an example of a complementary measure in relation to asylum, such as the Haitian case; it is rather a case which leaves to the migrant a choice between asylum and humanitarian welcoming. As explained in the previous section, Syrians are eligible under item III, article 1 of Brazilian Refugee Act, derived from Cartagena's expanded definition. In fact, the aforementioned resolution of 2013 states in its preamble: "considering the difficulties faced by these individuals in being able to travel to Brazilian territory to request asylum"; in other words, the humanitarian visa to Syrians was first issued to make asylum in Brazil a viable option for them (SALLES, 2019). As Syrian refugee requests grew, CONARE adapted itself to process more decisions: it recognized Syria, in 2018, as a country with severe and generalized violation of human rights (item III, article 1, of the Brazilian Refugee Act), according to the explanation in the previous section. At the same time, the subsequent ordinances, such as the one currently in force, granted the possibility of a permanent residence from the humanitarian visa (BRASIL, 2019c). This opened the ongoing alternative to asylum. Consequently, this is a case of humanitarian welcoming functioning not as a mechanism to include situations neglected by refugee law, but as a facilitator to asylum and as an alternative source of permanence, open to individual choice. Nevertheless, considering the aforementioned CONARE's Normative Resolution No 31/2019, it is a matter of mutually exclusive options.

4.2. Interests of the national migratory policy

The Venezuelan case is similar to the Syrian situation in the sense that both nationalities are eligible for asylum in Brazil, especially under item III, article 1, of Brazilian Refugee Act, as detailed in the previous section. However, the regularization alternative for Venezuelans differs in its legal basis, despite its numerical, political, and humanitarian relevance, which is a source of criticism from non-governmental organizations (FACHIN, 2018). Currently, Venezuelans can choose between asylum and Inter-ministerial Ordinance No 09 of 14 March 2018 (BRASIL, 2018b, 2018e). Its preamble contains the legal basis of such a decision: article 161, single paragraph, of Decree No 9,199/2017, which



provides residence permits according to the interests of national migratory policy. It differs, thus, from the Syrian and Haitian case, which are based on humanitarian welcoming.

Although humanitarian welcoming does not equal an international protection in the terms of refugee law, as discussed previously, it conveys more stability to the migrant's situation than a residence based on "the interests of national migratory policy". The legal determination that provides such a source of residence is solely part of the Decree No 9,199/2017 and it is not included in the act it regulates, the Act on Migration. Since decrees are hierarchically inferior to ordinary laws, this source of permanence does not possess the same stability as those based on humanitarian welcoming, which are provided by the Act on Migration. It is also possible to infer that the content of "the interests of national migratory policy" is temporary by nature; therefore, a residence permit based on those interests are ephemeral, and thus more likely to be lost due to its motive ceasing to exist, than the residence based on humanitarian welcoming, which is caused by a large scale situation of disaster or human rights violations (SPADA, 2020). Along with those reasons, it seems to lack a justification for not granting humanitarian welcoming to Venezuelans, considering that Brazilian government has formally recognized the situation in the country as a humanitarian crisis since 2018 (BRASIL, 2018a).

Nevertheless, Inter-ministerial Ordinance No 09 of 14 March 2018 provides an alternative in force to asylum. This ordinance is a progression from CNIg's Normative Resolution No 126 of 02 March 2017, which was a response to the growing influx of Venezuelans since 2015. At that time, Venezuelans who requested refugee status recognition had their applications analysed individually under item I, article 1, of Brazilian Refugee Act (Venezuela was recognized as a country with severe and generalized violence of human rights only in June of 2019, as explained in the previous section); thus, to gain celerity before the growing refugee requests to CONARE, CNIg issued an alternative (FERNANDES, 2017). A swift decision to the Venezuelan refugee requests was only obtained after recognizing their case as eligible through item III, article 1 of the Refugee Act, in reference to what was explained in the previous section.

The interests of national migratory policy are also the legal basis for granting residence permits to Senegalese and Dominicans. Their ordinances — respectively,



Inter-ministerial Ordinance No 10 of 5 December 2019 and Inter-ministerial Ordinance No 05 of 26 July 2019 — are based on the aforementioned article 161 of Decree No 9,199/2017 and have similar dispositions: they provide residence permit to those whose refugee request is being analysed (BRASIL, 2019d, 2019e). Government representatives have stated that those measures were issued specifically for granting a regularization method to those migrants that couldn't be recognized as refugees. Of almost six thousand Senegalese refugee requests, 99% are motivated by economic reasons, which are not covered by the 1951 Convention (BRASIL, 2019f). It is, thus, not only a migratory alternative to those who are ineligible under the Convention, but also a mechanism to unburden CONARE's requests evaluation system, considering that obtaining a residence permit dismisses the asylum application under the aforesaid Normative Resolution No 31/2019.

Currently, the Senegalese are the nationality with the second most numerous refugee requests at CONARE. No one from Senegal or Dominican Republic has been recognized as a refugee. The first place is occupied by Venezuelans. Of those, approximately 20% of the requests were extinguished, before the recognition of 38,000 Venezuelans as refugees (UNHCR/BRASIL, 2020). Hence, the migratory ordinances cover the ineligible cases and also provide an alternative to asylum, decreasing the total of applications left to be analysed under the Refugee Convention criteria.

4.3. Family reunion

The last applied alternative to refuge mentioned in the present article is family reunion. The Universal Declaration of Human Rights states that “the family is the natural and fundamental group unit of society and is entitled to protection by society and the State” (DECLARAÇÃO UNIVERSAL, 1948, article 16), providing a guiding principle to national legislation. This concept is also part of the Refugee Convention, in its Final Act (CONVENÇÃO, 1951). The right to family reunion is one of the guidelines of Brazilian migratory policy, being expressed in articles of the Act on Migration that prioritize family unity, such as allowing the repatriation of an unattended minor if it causes family reunion (BRASIL, 2017b, article 49, fourth paragraph) and prohibiting the expulsion of residents' spouses or parents of Brazilian children (article 55).

Family reunion is, as well, a source of visa and residence permit, as provided by articles 30 and 37 and further regulated by articles 45 and 153 of Decree No 9,199/2017.



Article 153 lists the resident's relatives that can obtain a residence permit and provides, in its seventh paragraph, that a joint act by the Ministers of Justice and Foreign Relations can include other kinship (BRASIL, 2017a, 2018d). Therefore, relatives of a resident in Brazil can obtain a residence permit linked to the original permit, whatever basis it has. Under Article 153 of Decree No 9,199/2017, the family reunion permit has the same term and due date as the original permit.

In consequence, the refugee's family can choose between being recognized as refugees or resident migrants. This choice results in different effects, as explained before: the refugee is protected by the international regime of the Refugee Convention, and the resident is not necessarily included in UNHCR's mandate. Of the cases analysed in the present section, the residence permit based on family reunion is the only one whose motivation was not finding an alternative to an overloaded or incomplete refuge system; it is an option that arose from a principle and a guarantee of the rights of both migrants and refugees.

4.4. Overall

This section sought to demonstrate the alternatives in force and the complementary legislation to asylum. Each legal category has its own purpose and legal basis, but their effects can be arranged in two groups: (a) to provide a choice between asylum and other basis for residence permit; and (b) to provide residence permit to those who are not recognized as refugees. Group "a" includes Syrian, Venezuelan, and family reunion cases. Of those, the last is sorted out, as it is the sole alternative which has no purpose other than conferring due rights in accordance with national and international human rights; its application, thus, does not derive from CONARE's procedural interests. On the other hand, the Syrian case was first issued to enable refugee requests; then, as the number of requests increased, it became an alternative source for residence permit, similarly as the Venezuelan case. Those two differ, as explained, by their legal basis, which confer distinct expectations concerning their stability. Currently, both are eligible under the Refugee Convention and, mostly, Cartagena Declaration.

Group "b" includes Haitian, Senegalese, and Dominican cases. They represent solutions to the situations not covered by the Refugee Convention, such as natural



disasters and flight due to economic reasons. By not considering those people as refugees, CONARE aligns with international recommendations concerning the Convention; and by granting humanitarian welcoming to Haitians, it also provides some degree of complementary protection. The consequences of the three cases, however, are the same: it is given a destination to a mass of asylum applications that would be individually analysed and considered ineligible under the Convention's criteria. It is, thus, a management mechanism that reduces the number of applications without taking away the right to seek asylum.

By analysing all the measures created as a consequence of the Convention's limited applicability, it is possible to better understand its meaning in the particular context. This section thus provided two partial conclusions:

(I) In Brazilian context, complementary measures reveal that the Refugee Convention's definition of refugee does not include economic and natural disasters situations, in accordance with international recommendations. Concerning eligibility, the Convention is applied through CONARE's decisions to those cases involving well-founded fear of persecution. The requests that diverge from this content — which are the majority — are either eligible by Cartagena Declaration's expanded definition or have their own *ad hoc* solutions. Either way, such measures were adopted as a consequence of the Convention's conceptual limitations.

(II) In Brazilian context, humanitarian or migratory alternatives are implemented in order to make the Refugee Convention applicable. Since its definition of refugee requires an individual analysis of each asylum application, CONARE has to develop management mechanisms so it can provide responses. In other words, the process of seeking the Convention's elements in each individual case is not sufficiently swift to suit the demand for protection. Therefore, issuing collective decisions based on the Cartagena Declaration's definition and the migratory ordinances result in the decrease of the total of asylum applications left to be analysed under the Convention's criteria.

5. CONCLUSION

Over the seventy years of the Refugee Convention, several legal categories were created to redress its conceptual limitations. With its basic minimum rules of treatment



towards refugees, such as the principle of *non-refoulement*, the Convention inaugurated in 1951 a lasting paradigm of refugee protection, which still is the basis of the international refugee regime. However, it conceived a beneficiary which revealed to be too specific towards upcoming protection needs. In order to include mass displacements under the protection regime, until then based on individual situations, Latin American countries had to implement the concept of severe and generalized violation of human rights. Moreover, in present Brazil, other legal categories were implemented either to provide a solution to those who cannot be included under the protection regime or to better manage the total of asylum applications to be analysed under the Convention's criteria. Overall, despite the Refugee Convention's importance in the matter of rules of treatment, its definition does not meet the destiny of the majority of the asylum seekers in Brazil.

Through the analysis of a particular context in which the Refugee Convention is enforced, it is possible to measure the distance between the concept and the reality. Considering that the Convention's definition of refugee applies to the minority of the asylum seekers in Brazil, such distance cannot be ignored by the policy-makers. We hope that this article inspires similar investigations in other contexts, as those are essential to better depict the global scenario regarding displacements. The patterns observed in Brazil might be indicative of a global circumstance in which it is no longer possible to effectively separate human rights violations from their economic implications. The current challenge is deciding which cases are to be responded with protection measures, such as climate or economic motivated displacements, considering that current influxes have several interrelated causes among different protection needs. Regardless of the new achievable legal categories, it is urgent to guarantee the human rights of every person on the move, and to empower policy-makers who are willing to deal with a changing world in an open manner.



Referências Bibliográficas

ABRÃO, C. E. S. Breves Comentários ao Art. 2º da Lei 9.474/97: a Extensão dos Efeitos da Condição de Refugiados aos Membros do Grupo Familiar. In: JUBILUT, L. L.; GODOY, G. G. (Org.). **Refúgio no Brasil: Comentários à Lei 9.474/97**. São Paulo: Quartier Latin/ACNUR, 2017. p. 133-144.

ANDRADE, J. H. F. **A Política de Proteção a Refugiados da Organização das Nações Unidas – sua gênese no período Pós-guerra (1946 – 1952)**. 2006. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) – Instituto de Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília, 2006.

ANDRADE, J. H. F. Aspectos históricos da proteção de refugiados no Brasil (1951-1997). In: JUBILUT, L. L.; GODOY, G. G. (Org.). **Refúgio no Brasil: Comentários à Lei 9.474/97**. São Paulo: Quartier Latin/ACNUR, 2017. p. 41-80.

ANDRADE, J. H. F. O Brasil e a organização internacional para os refugiados (1946-1952). **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 48 (1), p. 60-96, 2005.

ANDRADE, J. H. F.; MARCOLINI, A. Brazil's Refugee Act: model refugee law for Latin America?. **Forced Migration Review**, Oxford, v. 12, p. 37-39, 2002.

BAENINGER, R.; PERES, R. Migração de crise: a migração haitiana para o Brasil. **Revista Brasileira de Estudos de População**, São Paulo, v. 34, n. 1, p. 119-143, 2017.

BARRETO, L. P. T. F. A Lei Brasileira de Refúgio – Sua história. In: _____. **Refúgio no Brasil: a proteção brasileira aos refugiados e seu impacto nas Américas**. Brasília: ACNUR/Ministério da Justiça, 2010. p. 12-21.

BETTS, A. State fragility, refugee status and "survival migration". **Forced Migration Review**, v. 43, p. 4-6, 2013.

BRASIL. Decreto nº 9.199, de 20 de novembro de 2017. Regulamenta a Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017, que institui a Lei de Migração. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 21 nov. 2017a, seção 1, 1. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/Decreto/D9199.htm>. Acesso em: 12 set. 2020.

BRASIL. Decreto nº 9.285, de 15 de fevereiro de 2018. Reconhece a situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária na República Bolivariana da Venezuela. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 16 fev. 2018a, seção 1, 3. Disponível em

<www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/D9285.htm>. Acesso em: 20 set. 2020.

BRASIL. Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017. Institui a Lei de Migração. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 25 maio 2017b, p. 1. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13445.htm>. Acesso em: 10 set. 2020.

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, DF, 23 jul. 1997, p. 15822. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9474.htm>. Acesso em: 10 set. 2020.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. **Conare concede status de refugiado a quase 8 mil venezuelanos**. Brasília, DF, 2020a. Disponível em: <<https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/noticias/conare-concede-status-de-refugiado-ha-quase-8-mil-venezuelanos>>. Acesso em: 10 out. 2020.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. **Estudo de País de Origem: Venezuela**. Brasília, DF, 2019a. (Nota Técnica n.º 3/2019/CONARE_Administrativo/CONARE/DEMIG/SENAJUS/MJ2019a). Disponível em: <www.justica.gov.br/news/collective-nitf-content-1564080197.57/sei_mj-8757617-estudo-de-pais-de-origem-venezuela.pdf>. Acesso em: 21 out. 2020.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Gabinete do Ministro. Portaria Interministerial nº 12, de 20 de dezembro de 2019. Dispõe sobre a concessão de visto temporário e de autorização de residência para fins de acolhida humanitária para cidadãos haitianos e apátridas residentes na República do Haiti. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 23 dez. 2019b, seção 1, 132. Disponível em: <www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-interministerial-n-12-de-20-de-dezembro-de-2019-234972085>. Acesso em: 23 set. 2020.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Gabinete do Ministro. Portaria Interministerial nº 9, de 14 de março de 2018. Dispõe sobre a concessão de autorização de residência ao imigrante que esteja em território brasileiro e seja nacional de país fronteiriço, onde não esteja em vigor o Acordo de Residência para Nacionais dos Estados Partes do Mercosul e países associados, a fim atender a interesses da política



migratória nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 15 mar. 2018b. Disponível em: <http://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/6653698/do1-2018-03-15-portariainterministerial-n-9-de-14-de-marco-de-2018-6653694>. Acesso em: 03 out. 2020.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Gabinete do Ministro. Portaria Interministerial nº 10, de 6 de abril de 2018. Dispõe sobre a concessão do visto temporário e da autorização de residência para fins de acolhida humanitária para cidadãos haitianos e apátridas residentes na República do Haiti. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 09 abr. 2018c. Disponível em: <http://www.in.gov.br/web/guest/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/9580007/do1-2018-04-09-portaria-interministerial-n-10-de-6-de-abril-de-2018-9580003>. Acesso em: 02 out. 2020.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Gabinete do Ministro. Portaria Interministerial nº 12, de 13 de junho de 2018. Dispõe sobre o visto temporário e sobre a autorização de residência para reunião familiar. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 16, jun. 2018d. Disponível em: <http://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/25601924/do1-2018-06-14-portariainterministerial-n-12-de-13-de-junho-de-2018-25601731>. Acesso em: 02 out. 2020.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Gabinete do Ministro. Portaria Interministerial nº 15, de 27 de agosto de 2018. Altera a Portaria Interministerial Nº 9, de 14 de março de 2018 (facilitando a concessão de autorização de residência a imigrantes nacionais de país fronteiriço, onde não esteja em vigor o Acordo de Residência para Nacionais dos Estados Partes do MERCOSUL e países associados, mediante flexibilização da documentação a ser apresentada). **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 28 ago. 2018e. Disponível em: <<https://portaldeimigracao.mj.gov.br/pt/portarias-2>> . Acesso em: 01 out. 2020.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Gabinete do Ministro. Portaria Interministerial nº 9, de 8 de outubro de 2019. Dispõe sobre a concessão e os procedimentos do visto temporário e da respectiva autorização de residência para fins de acolhida humanitária a pessoas afetadas pelo conflito armado na República Árabe Síria. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 09 out. 2019c. Disponível em: <<https://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-interministerial-n-9-de-8-de-outubro-de-2019-220791848>>. Acesso em: 02 out. 2020.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Gabinete do Ministro. Portaria Interministerial nº 5, de 26 de julho de 2019. Dispõe sobre a concessão de autorização de residência aos nacionais da República Dominicana, que tenham processo de reconhecimento da condição de refugiado em trâmite no Brasil. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 29 jul. 2019d. Disponível em: <<https://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-interministerial-n-5-de-26-de-julho-de-2019-207468568>>. Acesso em: 02 out. 2020.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Gabinete do Ministro. Portaria Interministerial nº 10, de 5 de dezembro de 2019. Dispõe sobre a concessão e os procedimentos de autorização de residência aos nacionais da República do Senegal, que tenham processo de reconhecimento da condição de refugiado em trâmite no Brasil. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 06 dez. 2019e. Disponível em: <<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-interministerial-n-10-de-5-de-dezembro-de-2019-231852423>>. Acesso em: 02 out. 2020.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. **Ministérios regularizam senegaleses que vivem no Brasil**. Brasília, DF, 2019f. Disponível em: <<https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/noticias/ministerios-regularizam-senegaleses-que-vivem-no-brasil>>. Acesso em: 25 set. 2020.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Secretaria Nacional de Justiça. **Comitê Nacional para os Refugiados - Conjuntos de dados**. Brasília, DF, 2019g. Disponível em: <<http://dados.mj.gov.br/dataset/comite-nacional-para-os-refugiados>>. Acesso em: 01 out. 2020.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Secretaria Nacional de Justiça. Comitê Nacional para os Refugiados. Resolução Normativa nº 26, de 26 de março de 2018. Altera a Resolução Normativa nº 18 do Conare para disciplinar hipóteses de extinção do processo sem resolução do mérito. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 10 abr. 2018f. Disponível em: <<https://www.justica.gov.br/seus-direitos/refugio/anexos/resolucao-normativa-n-26-do-conare.pdf>>. Acesso em: 03 set. 2020.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Secretaria Nacional de Justiça. Comitê Nacional para os Refugiados. Resolução Normativa nº 31, de 13 de novembro de 2019. Altera a Resolução Normativa nº 18, de 30 de abril de 2014, do Comitê Nacional para os Refugiados - Conare, que estabelece os procedimentos aplicáveis ao pedido e à tramitação da solicitação de reconhecimento da condição de refugiado e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 11



fev. 2020b. Disponível em:
<https://portaldeimigracao.mj.gov.br/images/resolu%C3%A7%C3%B5es_CONARE/RESOLU%C3%87%C3%83O_NORMATIVA_N%C2%BA_31_DE_13_DE_NOVEMBRO_DE_2019.pdf>.
Acesso em: 03 set. 2020.

CARNEIRO, W. P. O Conceito de Proteção no Brasil: o Artigo 1(1) da Lei 9.474/97. In: JUBILUT, L. L.; GODOY, G. G. (Org.). **Refúgio no Brasil: Comentários à Lei 9.474/97**. São Paulo: Quartier Latin/ACNUR, 2017. p. 95-104.

CONECTAS DIREITOS HUMANOS. Brazil recognizes 17,000 Venezuelans as Refugees. **Conectas Direitos Humanos**, 4 fev. 2020. Disponível em: <www.conectas.org/en/news/brazil-recognizes-17000-venezuelans-as-refugees>. Acesso em: 03 set. 2020.

CONECTAS DIREITOS HUMANOS. Inter-ministerial Order permits Venezuelans to apply for permanent residency. **Conectas Direitos Humanos**, 16 março 2018. Disponível em: <www.conectas.org/en/news/inter-ministerial-order-permits-venezuelans-apply-permanent-residency>. Acesso em: 25 set. 2020.

CONVENÇÃO Relativa ao Estatuto dos Refugiados = CONVENTION Relating to the Status of Refugees. 28 jul. 1951. Disponível em: <<https://www.unhcr.org/3b66c2aa10>>. Acesso em: 29 set. 2020.

CZAIKA, M.; HOBOLTH, M. Do restrictive asylum and visa policies increase irregular migration into Europe?. **European Union Politics**, v. 0, n. 0, p. 1-21, 2016.

DECLARAÇÃO DE CARTAGENA, Adotada pelo "Colóquio sobre Proteção Internacional dos Refugiados na América Central, México e Panamá: Problemas Jurídicos e Humanitários", realizado em Cartagena, Colômbia, entre 19 e 22 de Novembro de 1984 = DECLARACIÓN de Cartagena sobre Refugiados, Adoptado por el "Coloquio Sobre la Protección Internacional de los Refugiados en América Central, México y Panamá: Problemas Jurídicos y Humanitarios", celebrado en Cartagena, Colombia, del 19 al 22 de noviembre de 1984. 22 nov. 1984. Disponível em: <<https://www.acnur.org/5b076ef14.pdf>>. Acesso em: 29 set. 2020.

DECLARAÇÃO UNIVERSAL dos Direitos Humanos = Universal Declaration of Human Rights. 10 dez. 1948. Disponível em: <<https://www.un.org/en/universal-declaration-human-rights/>>. Acesso em: 29 set. 2020.

ELIE, J. Histories of Refugee and Forced Migration Studies. In: FIDDIAN-QASMIYEH, E. et al (Ed.). **The Oxford Handbook of**

Refugee and Forced Migration Studies. Oxford: Oxford University Press, 2014. 10 p.

FACHIN, P. Razões políticas, econômicas, climáticas e violação de direitos humanos explicam o fenômeno migratório na América Latina. Entrevista especial com Camila Asano. **Instituto Humanitas Unisinos**, 4 set. 2018. Disponível em: <www.ihu.unisinos.br/159-noticias/entrevistas/582427-razoes-politicas-economicas-climaticas-e-violacao-de-direitos-humanos-explicam-o-fenomeno-migratorio-na-america-latina-entrevista-especial-com-camila-asano>. Acesso em: 25 set. 2020.

FERNANDES, J. M.; ACCIOLY, T.; DUARTE, Paula. Refúgio no Brasil: avanços legais e entraves burocráticos. **FGV DAPP**, 2017. Disponível em: <<http://dapp.fgv.br/refugio-no-brasil-avancos-legais-e-entraves-burocraticos/>>. Acesso em: 25 set. 2020.

GODOY, G. G. O caso dos haitianos no Brasil e a via da proteção humanitária complementar. In: RAMOS, A. C.; RODRIGUES, G.; ALMEIDA, G. A. (Orgs.). **60 anos de ACNUR: perspectivas de futuro**. São Paulo: Editora CL-A Cultural, 2011. p. 45-68.

GONZÁLEZ, J. C. M. A importância da lei brasileira de refúgio e suas contribuições regionais. In: BARRETO, L. P. T. F. (Org.). **Refúgio no Brasil: a proteção brasileira aos refugiados e seu impacto nas Américas**. Brasília: ACNUR/Ministério da Justiça, 2010. p. 48-59.

HATHAWAY, J. C.; FOSTER, M. **The Law of Refugee Status**. 2. ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2014.

HATHAWAY, J. C.; NEVE, R. A. Making International Refugee Law Relevant Again: A Proposal for Collectivized and Solution-Oriented Protection. **Harvard Human Rights Journal**, Michigan, v. 10, p. 115-211, 1997.

HOLZHACKER, Vivian. A Situação de Grave e Generalizada Violação aos Direitos Humanos como Hipótese para o Reconhecimento do Status de Refugiado no Brasil. In: JUBILUT, L.; GODOY, G. (Orgs.). **Refúgio no Brasil: Comentários à Lei 9.474/97**. São Paulo: Quartier Latin/ACNUR, 2017, p. 121-131.

IOM - INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION. **World Migration Report 2020**. Geneva: International Organization for Migration (IOM), 2019. (PUB2019/006/L WMR 2020). Disponível em: <https://publications.iom.int/system/files/pdf/wmr_2020.pdf>. Acesso em 01 out. 2020.



JACKSON, I. C. The 1951 Convention relating to the Status of Refugees: A Universal Basis for Protection. **International Journal of Refugee Law**, Oxford, v. 3, n. 3, p. 403-413.

JUBILUT, L. L. **O Direito Internacional dos Refugiados e sua Aplicação no Ordenamento Jurídico Brasileiro**. São Paulo: Método, 2007.

JUBILUT, L. L. Refugee Law and Protection in Brazil: A Model in South America?. **Journal of Refugee Studies**, Oxford, v. 19, n. 1, p. 22-44, 2006.

LEÃO, R. Z. R. **Memória anotada, comentada e jurisprudencial do Comitê Nacional para os Refugiados – CONARE**. Brasília: ACNUR, 2007.

LEÃO, R. Z. R. O reconhecimento do refugiado no Brasil no início do Século XXI. In: BARRETO, L. (Org.). **Refúgio no Brasil: A proteção brasileira aos refugiados e seu impacto nas Américas**. Brasília: ACNUR/Ministério da Justiça, 2010. p. 72-96.

LEÃO, R. Z. R. **O reconhecimento dos refugiados pelo Brasil: Decisões comentadas do CONARE**. Brasília: ACNUR/CONARE, 2007.

LINDGREN-ALVES, J. A. **É preciso salvar os direitos humanos!**. São Paulo: Perspectiva, 2018.

MANDAL, R. **Protection Mechanisms Outside of the 1951 Convention ("Complementary Protection")**. Geneva: United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), 2005. (PPLA/2005/02).

MUÑOZ, C.; BRONER, T. T. Brazil Grants Asylum to 21,000 Venezuelans in a Single Day. **Human Rights Watch**, 6 dez. 2019. Disponível em: <www.hrw.org/news/2019/12/06/brazil-grants-asylum-21000-venezuelans-single-day>. Acesso em: 03 set. 2020.

OLIVEIRA, C. C. C. de. O Brasil e a proteção complementar humanitária. **Mural Internacional**, Rio de Janeiro, v. 8, n. 1, p. 120-133, 2017.

PAULA, B. V. de. O princípio do non-refoulement, sua natureza jus cogens e a proteção internacional dos refugiados. **Revista do Instituto Brasileiro de Direitos Humanos**, Fortaleza, v. 7, n. 7, p. 51-67, 2006.

PROTOCOLO de 1967 Relativo ao Estatuto dos Refugiados =

PROTOCOL relating to the Status of Refugees. 04 out. 1967. Disponível em: <<https://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/ProtocolStatusOfRefugees.aspx>>. Acesso em: 29 set. 2020.

RAMOS, A. C. **Teoria Geral dos Direitos Humanos na Ordem Internacional**. 7. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

REED-HURTADO, M. **The Cartagena Declaration on Refugees and the Protection of People Fleeing Armed Conflict and Other Situations of Violence in Latin America**. Geneva: United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), 2013. (PPLA/2013/03). Disponível em: <www.refworld.org/pdfid/51c801934.pdf>. Acesso em: 01 out. 2020.

SALLES, D. M. N. L.; RIGGO, R. F. Q.; SANTOS, L. F. A acolhida humanitária com a Lei 13.445/17: rumo a um tratamento digno ao migrante forçado no Brasil. **Conhecimento & Diversidade**, Niterói, v. 11, n. 23, p. 131-144, 2019.

SPADA, A. C.; PERUZZO, P. P. Migrações Internacionais e Políticas Públicas: Análise da Recepção aos Venezuelanos à luz dos institutos do Visto de Residência e da Acolhida Humanitária. **Revista Videre**, Dourados, v. 12, n. 23, p. 80-95, 2020.

THOMAZ, D. Z. Migração haitiana para o Brasil pós-terremoto: indefinição normativa e implicações políticas. **Primeiros Estudos**, São Paulo, n. 4, p. 131-143, 2013.

TINKER, C. J.; SARTORETTO, L. M. New Trends in Migratory and Refugee Law in Brazil: The Expanded Refugee Definition. **Revista do Direito**, Santa Cruz do Sul, v. 3, n. 50, p. 118-138, 2016.

UNHCR - UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES. **Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status under the 1951 Convention and the 1967 Protocol relating to the Status of Refugees**. Geneva: United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), 2019. (HCR/IP/4/ENG/REV.4). Disponível em: <www.refworld.org/docid/4f33c8d92.html>. Acesso em: 24 set. 2020.

UNHCR - UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES; BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. **Refúgio em Números e Publicações**. Brasília, DF, 2020. Disponível em: <<https://legado.justica.gov.br/seus-direitos/refugio/refugio-em-numeros>>. Acesso em: 01 out. 2020.



REALIZAÇÃO



APOIO

