

OIKOS

**Revista de
Economia Política
Internacional**

Oikos volume 15, n. 1 • 2016

Rio de Janeiro • Semestral

ISSN 1808-0235 | ISSN VIRTUAL 2236-0484

1. Economia Política - Periódicos
2. Economia brasileira - América Latina



instituto de economia

**Pós-graduação em
Economia Política Internacional**

Editor-chefe

Raphael Padula (PEPI/UFRJ)

Editores executivos

Clarice Menezes Vieira (UFRRJ, PEPI/UFRJ)

Maurício Medici Metri (PEPI/UFRJ)

Equipe Editorial

Paulo Vitor Sanches Lira (PEPI/UFRJ)

Pedro Alt (PEPI-UFRJ)

Ricardo Zorteia Vieira (PEPI/UFRJ)

Conselho Editorial

Antonio Carlos Macedo e Silva (IE/UNICAMP) | Carlos Lessa (IE/UFRJ)
| Carlos Medeiros (PEPI/IE/UFRJ) | Carlota Perez (Tallinn University of
Technology, Estonia) | Darc Costa (FEDERASUR) | Erik S. Reinert (Tallinn
University of Technology, Estonia) | Franklin Serrano (IE/UFRJ) | Ha-Joon
Chang (Cambridge University, UK) | Jan Kregel (University of Missouri-
Kansas City, USA) | José Luís Fiori (PEPI/UFRJ) | Lia Osório Machado
(Geografia/UFRJ) | L. Randall Wray (University of Missouri-Kansas City, USA)
| Maria da Conceição Tavares (PEPI/UFRJ) | Maria de Lourdes Rollemberg
Mollo (Economia/UNB) | Murillo Cruz (IE/UFRJ) | Nildo Ouriques (IELA/
UFSC) | Reinaldo Gonçalves (IE/UFRJ) | Ricardo Carneiro (IE/UNICAMP)
| Theotônio dos Santos (Economia/UFF) | Thomas Palley (Economics
for Democratic and Open Societies, USA) | Wilson Cano (IE/UNICAMP)

Produção editorial

comtatica.com

sumário

OIKOS | Volume 15, n.1 • 2016

ARTIGOS

- Novos Movimentos Sociais na América Latina
Jales Dantas da Costa 05
- A integração regional e integralização dos imigrantes
palestinos e refugiados sírios: aportes e comparação entre
os casos do MERCOSUL (Brasil) e Liga Árabe (Jordânia)
Roberto Rodolfo Georg Uebel
Yasmin Mohammed 17
- A UNASUL como estratégia de expansão
da liderança regional brasileira
Danillo Avellar Bragança 37
- O neoconservadorismo segundo os
neoconservadores norte-americanos
Cláudio Júnior Damin 48

summary

OIKOS | Volume 15, n.1 • 2016

ARTICLES

- New Social Movements in Latin America
Jales Dantas da Costa 05
- The regional integration and the integralization
of Palestinian immigrants and Syrian refugees:
approaches and comparison between the cases of
MERCOSUR (Brazil) and the Arab League (Jordan)
Roberto Rodolfo Georg Uebel
Yasmin Mohammed 17
- UNASUR as expansion strategy of Brazil's
regional leadership
Danillo Avellar Bragança 37
- The neoconservatism according
to the American neoconservatives
Cláudio Júnior Damin 48

Novos Movimentos Sociais na América Latina

New Social Movements in Latin America

JALES DANTAS DA COSTA | jalesdc@gmail.com

Professor no Departamento de Economia da Universidade de Brasília.
Coordenador do Grupo de Pesquisa Revoluções e Contrarrevoluções e
pesquisador do Grupo de Pesquisa em Economia Política dos Sistemas-Mundo.

Recebimento do artigo Maio de 2015 | **Aceite** Julho de 2016

Resumo O artigo apresenta a emergência, os rumos e os desafios dos novos movimentos sociais, tanto de base rural como urbana, no continente latino-americano de fins do século XX e início do novo milênio. Parto da análise que considera que o aparecimento desses movimentos – organizações indígenas, camponesas, os chamados “movimentos sem”, movimentos religiosos, ecológicos e de mulheres, coletivos militantes, ONGs, organizações sociais e juvenis etc. – e, com eles, o fortalecimento de um novo ciclo de protesto social na região foram fruto das profundas e regressivas consequências das políticas neoliberais adotadas na grande maioria dos países do continente, mas não tanto da desilusão para com o desempenho de velhos movimentos antissistêmicos clássicos no poder. Termina por melhor expor a reconfiguração de seus sujeitos sociais, os principais desafios a serem superados e um pouco do que se tem feito recentemente nos planos da reflexão e da ação. **Palavras-Chave** velhos e novos movimentos antissistêmicos; neoliberalismo e resistências; novos movimentos sociais na América Latina

Abstract The paper presents the emergence, the directions and the challenges of the new social movements, from both rural and urban base in Latin America in the late twentieth century and the beginning of the new millennium. It starts with the analysis that considers that the emergence of these movements – organizations of indians and peasants, religious, environmental and women’s movements and the ones known as “movements without”, collective activists, NGOs, social and youth organizations etc. – and the strengthening of a new social protest cycle in the region were the result of profound and regressive consequences of neoliberal policies adopted in most countries of the continent, but not so much of the disappointment with the performance of old classic antisystemic movements in power. It ends exposing better the reconfiguration of its social subjects, the main challenges to be overcome and a bit of what has been recently made in terms of reflection and action. **Keywords** old and new antisystemic movements; Neoliberalism and resistance; new social movements in Latin America.

Introdução

No artigo *Os movimentos: que significa hoje ser um movimento anti-sistêmico?*, Immanuel Wallerstein fala das origens e evolução desses movimentos, como eram concebidos e como os concebe na contemporaneidade, pelo o quê e contra quem lutavam, suas fraquezas e derrotas, seu expressivo espraio e vitórias, bem como o alcance limitado de sua estratégia fundamental de conquistas em dois tempos. Também suas ilusões e desilusões mais recentes, e as distintas tentativas nas últimas décadas em construir “um tipo melhor de movimento anti-sistêmico”. Além de apresentar uma breve síntese de parte desse importante artigo, o que será feito logo após essa introdução, o complemento com algumas das *Dez teses acerca dos movimentos sociais*, há muito defendidas por Gunder Frank e Marta Fuentes.

Posteriormente, resgatarei o importante balanço do neoliberalismo, traçado há mais de duas décadas por Perry Anderson. Com ele veremos as origens e evolução do neoliberalismo, o diagnóstico da crise do início dos anos 1970, o remédio proposto para superá-la e as promessas fornecidas pela Sociedade de Mont Pèlerin, bem como os resultados gerais para as sociedades que aderiram ao programa neoliberal. Ademais, revisito com autores latino-americanos certas adesões ao modelo neoliberal na América Latina e seus decepcionantes resultados, e sua conseqüente resistência.

Por fim, apresento algumas características que diferenciam a atual configuração dos novos movimentos sociais na América Latina, a nova reconfiguração de seus sujeitos sociais e os por quês de suas emergências. Ainda, sob o novo ciclo de protesto social na região, e diante de debilidades e contraofensivas neoliberais, e ações positivas e negativas de governos mais progressistas e radicais, procuro evidenciar os principais desafios a serem superados pelos novos movimentos sociais rumo a uma “outra América Latina”, e um pouco do que se tem feito para tanto, nos planos da reflexão e da ação. Nas considerações retomo sinteticamente o artigo.

Velhos e novos movimentos antissistêmicos

Os movimentos antissistêmicos¹, movimentos sociais e nacionais, emergiram como estruturas burocráticas significativas na segunda metade do século XIX. No início, os movimentos sociais eram concebidos como partidos socialistas e sindicatos que buscavam promover a luta de classes dentro de cada Estado contra a burguesia. Já os movimentos nacionais lutavam pela criação de um Estado nacional. Ambos consideravam-se “revolucionários”, ainda que em seu seio pudessem abrigar uma ala defensora de uma abordagem mais gradual e “reformista” no processo de transformações fundamentais nas relações sociais. Nesse momento ainda eram politicamente fracos, já que travavam duras batalhas apenas para existir (quando não foram efetivamente destruídos), e não raro eram duramente reprimidos, colocados na ilegalidade pelos governos, aprisionados seus líderes e violentados seus membros. No final desse século, após grandes debates entre marxistas e anarquistas, a vencedora vertente marxista “de orientação estatal” anunciou uma estratégia a ser conquistada em duas etapas: conquistar o poder no interior das estruturas dos Estados; para depois transformar o mundo.

Analisando a situação mundial dos anos 1960, portanto, passados um século desde o surgimento dos movimentos antissistêmicos, e um pouco mais de meio século desde a afirmação estratégica de conquista do poder estatal e transformação do mundo, Wallerstein avaliou que apenas a primeira etapa fora então concluída.

1 Wallerstein afirma ter forjado “o termo “movimento anti-sistêmico” na década de 1970, de modo a ter uma formulação que agrupasse aquilo que eram, histórica e analiticamente, dois tipos de movimento popular distintos e, de muitas formas, rivais – aqueles que usavam o nome “social” e os que eram “nacionais”” (2004, p. 266).

A análise da situação mundial na década de 1960 revela [que] (...) na maior parte dos países eles haviam completado a fase um da estratégia em dois passos, tendo chegado ao poder praticamente em todas as regiões. Partidos comunistas governavam a terça parte do mundo, de Elbe a Yalu, movimentos de libertação nacional estavam no poder na África e na Ásia, movimentos populares na América Latina, e movimentos socialdemocratas, ou seus primos, na maior parte do mundo pan-europeu, pelo menos em uma base de alternância. Não tinham, contudo, transformado o mundo. (WALLERSTEIN, 2004, p. 270-271).

Conquistado o poder estatal nas mais diversas regiões, os movimentos antissistêmicos descobriram que o poder estatal era mais limitado do que imaginavam, posto que cada Estado sofria limitações de todo o tipo de instituições, sobretudo pelo fato de que sempre estiveram integrados no sistema interestatal, do qual nenhuma nação possui soberania absoluta. Ademais, “quanto mais tempo estavam no cargo, mais pareciam adiar a realização das suas promessas” (Idem, p. 270), ao passo que intimidavam os trabalhadores a sacrificar-se cada vez mais em nome do desenvolvimento nacional.

Foi a revolução mundial de 1968 que revelou a “desilusão maciça dos simpatizantes populares” com o desempenho concreto dos “movimentos anti-sistêmicos clássicos” no poder, já que as mudanças foram avaliadas como insuficientes. Mesmo diante da “ligeira” alteração nas injustiças, do aumento de instalações de educação e saúde e de melhorias das garantias de emprego nos países em que partidos considerados de esquerda chegaram a governar, as injustiças e desigualdades permaneciam consideráveis, o trabalho assalariado marginalizado aumentara, e a participação democrática real, seja em nível governamental ou no próprio local de trabalho, ainda era muito tímida, quando não de real retrocesso. Daí a descrença e deslegitimação nos partidos da esquerda, em suas promessas de que o mundo seria mais igualitário. Daí também a desconfiança no Estado como mecanismo de transformação social. E, finalmente, daí que desde então houve uma busca contínua por “um tipo melhor de movimento anti-sistêmico”, um movimento capaz de erigir um mundo verdadeiramente mais democrático e mais igualitário.

Wallerstein argumenta que houve quatro tentativas distintas de aspirantes ao estatuto de “um tipo melhor de movimento anti-sistêmico”: 1) o florescimento entre os anos de 1960 e meados dos 1970 de múltiplos maoísmos inspirados de alguma forma na Revolução Cultural na China; 2) os novos movimentos sociais – verdes, ambientalistas, feministas e de “minorias” raciais ou étnicas – que se tornaram proeminentes na década de 1970; 3) as organizações de defesa dos direitos humanos, que em geral tornaram-se uma força política relevante apenas nos anos 1980, apesar de existirem anteriormente; 4) os movimentos antiglobalização e partícipes do Fórum Social Mundial, de fins dos anos 1990 e início do novo milênio, dos quais se vinculam pessoas ligadas à velha e nova esquerda, aos sindicatos, grupos anarquistas, aos novos movimentos, às organizações de direitos humanos etc.

As primeiras “foram um fiasco”, e já não há nenhum movimento maoísta “que tenha algum significado”, tanto, e, sobretudo, pela morte de Mao Ze-Dong e desintegração do maoísmo na China e o conseqüente desaparecimento da fonte inspiradora, como pela discussão amargurante do que fora a “doutrina pura”, o que os transformou em grupos minúsculos, isolados e sectários, ou em grupos maiores (caso da Índia) que “evoluíram para versões mais recentes dos movimentos da velha esquerda” (Idem, p. 272). As segundas são certamente significativas em alguns países, inclusive na América Latina, mas “mais fortes no mundo pan-europeu do que em outras partes do sistema-mundo”. No entanto, “parecem pouco mais anti-sistêmicos do que os da velha esquerda”, dado que incorporam preocupações com ecologia, orientação sexual e racismo em suas declarações programáticas, mas “desconfiam profundamente do Estado e da ação orientada para o Estado” (Ibidem, p. 273).

As organizações de direitos humanos, que afirmavam falar em nome da “sociedade civil” e não do

Estado, tornaram-se ONGs, localizadas sobretudo nas zonas centrais. Conseguiram que a maioria dos Estados adotasse políticas para os direitos humanos, mas acabaram mais assessorando os Estados do que se opondo a eles. Tais organizações dificilmente mobilizam o apoio das massas, e, em geral, não são antissistêmicas. E as últimas, enquanto promessa de “um outro mundo possível”, reúnem grande variedade de movimentos e grupos organizados, atuantes nos níveis local, regional, nacional e transnacional. Tomam a base de participação como um objetivo comum na luta contra os males sociais produzidos pelo neoliberalismo.

É claro que qualquer movimento pretensamente antissistêmico, velho ou novo, pior ou melhor, visa no fim romper com o sistema, “desligar-se” do capitalismo. As teses sobre “os movimentos sociais e a transformação social” e o “desligamento e transição para o socialismo nos movimentos sociais”, elaboradas por Frank e Fuentes, demonstraram que não obstante o fato de combaterem ou desafiareem o sistema em alguns de seus aspectos, poucos são os movimentos sociais (podemos acrescentar os movimentos nacionais) que podem ser considerados antissistêmicos em seus esforços, e menos ainda em suas conquistas para destruir o capitalismo e substituí-lo por “outro sistema ou por nenhum”.

Há evidência histórica contundente de que os movimentos sociais não são anti-sistêmicos [no sentido de destruir o sistema e substituí-lo por outro ou por nenhum]. (...) as consequências sociais dos próprios movimentos sociais não são nada acumulativas. Mais ainda, seus efeitos frequentemente não são intencionais, de tal forma que estes efeitos são incorporados, se não cooptados pelo sistema, que termina sendo fortalecido e reforçado pelos movimentos sociais que originalmente eram anti-sistêmicos, mas seus resultados não o foram. Há pouca evidência contemporânea que nos leva a pensar que no futuro as perspectivas dos movimentos sociais, assim como suas consequências, serão muito diferentes das do passado. (FRANK & FUENTES, 1989, p. 39).

Isso não quer dizer que os movimentos sociais, mesmo diante de suas múltiplas limitações, não foram e não são agentes importantes da transformação social e portadores de uma nova visão. Ao contrário, “os movimentos sociais oferecem novas interpretações e novas soluções quanto à problemática do “desligamento” do capitalismo” (Idem, p. 39). Frank e Fuentes há muito avaliaram que tal problemática já vinha sendo reinterpretada por meio de novos ou diferentes nexos, que muitos movimentos sociais estabeleciam tanto entre seus membros e a sociedade como no interior da própria sociedade, a exemplo de movimentos das mulheres, de alguns movimentos verdes, movimentos religiosos e espiritualistas e alguns movimentos étnicos de minorias, convencionalmente denominados de ‘novos movimentos sociais’.

Outra tese defendida por esses autores foi a de que “os “novos” movimentos sociais não são novos, ainda que tenham algumas características novas; [e que] os movimentos sociais “clássicos” são relativamente novos e provavelmente temporários” (Ibidem, p. 19). Eles argumentavam que movimentos camponeses, de comunidades locais, étnicos/nacionalistas, religiosos e mesmo de mulheres/feministas, muitos dos quais então chamados de “novos” movimentos sociais, existiram durante séculos e mesmo milênios em muitos lugares do mundo, na Europa, na Ásia, no mundo árabe, na África, América Latina etc. E mesmo os movimentos ecológicos/verdes, assim como os pacifistas, os mais legitimamente “novos”, “não são totalmente novos”. Isso porque o desenvolvimento do capitalismo e sua consequente degradação ambiental em partes do Terceiro Mundo e mais além já haviam despertado movimentos sociais defensivos da natureza, ainda que não circunscritos exclusivamente à problemática ambiental, a exemplo dos movimentos dos indígenas norte-americanos e aborígenes australianos. Também em épocas anteriores, guerras pretéritas produziram movimentos sociais pacifistas. Já a interpretação de que os movimentos sociais “clássicos” são relativamente novos e provavelmente temporários, se baseia no entendimento de que os movimentos “clássicos” da classe trabalhadora, dos operários e dos sindicatos, não só surgiram

no passado definidos e delimitados pelas circunstâncias concretas de seu próprio tempo e espaço, mas continuam surgindo em lugares e em épocas específicas. Enquanto os movimentos operários e sindicatos desmoronavam em partes do Ocidente, cresciam em determinados lugares do Sul e do Leste, onde a industrialização local e o desenvolvimento global geravam condições e reivindicações análogas ao passado.

Também argumentaram Frank e Fuentes que eram os movimentos sociais, muito mais que os “clássicos” movimentos classistas, que motivavam e mobilizavam centenas de milhões de pessoas em todos os lugares da Terra. Elas recorriam aos “novos” movimentos sociais que, em grande medida, ainda não haviam sido institucionalizados. Em suma, “sejam novos ou velhos, os “novos movimentos sociais” contemporâneos são de longe os que mais mobilizam a maioria das pessoas em torno de preocupações comuns” (Ibidem, p. 23), preocupações essas que nos últimos tempos e ainda hoje parece traduzir-se no combate às políticas neoliberais.

Neoliberalismo e Resistências

Resgatemos o importante balanço do neoliberalismo, ainda que provisório (e com destaque aqui para América Latina), traçado há muito por Perry Anderson. Suas origens e evolução marcam uma veemente reação teórica e política contra o intervencionismo estatal e o *Welfare State*. A reação teórica veio com a publicação em 1944 do livro *The Road to Serfdom*, do austríaco Friedrich Hayek. Mas o rápido crescimento da economia mundial durante a “era de ouro” do capitalismo (e da continuada ascensão de movimentos anti-sistêmicos) deu pouca credibilidade para as advertências dos neoliberais contra os perigos representados por qualquer controle do mercado por parte do Estado.

Foi a partir de 1973 que as ideias neoliberais ganharam força com a grande crise do modelo econômico do pós-guerra, que atingiu inicialmente a totalidade dos países capitalistas desenvolvidos, levando-os a uma prolongada e profunda recessão que combinava, e pela primeira vez, baixas taxas de crescimento com altas taxas de inflação. Fordismo e keynesianismo mostravam-se incapazes de conter as contradições inerentes ao capitalismo. Afirmavam Hayek e outros membros da Sociedade de Mont Pèlerin que as raízes da crise residiam no poder excessivo dos sindicatos, que ao reivindicar maiores salários e pressionar o Estado a aumentar gastos sociais acabava por corroer as bases da acumulação capitalista. O remédio proposto era claro: manter o Estado forte em sua capacidade de romper com o nefasto poder dos sindicatos e na rigorosa disciplina orçamentária (que inclui (contra)reformas fiscais, reduções de impostos sobre rendimentos e rendas mais elevados e restrição das despesas sociais), e manter o Estado fraco em todos os gastos sociais e nas intervenções econômicas, que inclui toda espécie de desregulamentação, desfiscalização e privatizações dos serviços públicos. Tudo com o fito de restaurar a taxa “natural” de desemprego e um exército de reserva de trabalhadores, criar “uma nova e saudável desigualdade” e garantir a estabilidade monetária, “meta suprema de qualquer governo”, para enfim expandir as taxas de lucro, dinamizar as economias capitalistas e restaurar as taxas de crescimento então abaladas pela crise de princípios dos anos 1970. E o que dizer sobre os seus resultados?

Economicamente, o neoliberalismo fracassou, não conseguindo nenhuma revitalização básica do capitalismo avançado. Socialmente, ao contrário, o neoliberalismo conseguiu muitos dos seus objetivos, criando sociedades marcadamente mais desiguais, embora não tão desestabilizadas como queria. Política e ideologicamente, todavia, o neoliberalismo alcançou êxito num grau com o qual seus fundadores provavelmente jamais sonharam, disseminando a simples ideia de que não há alternativas para os seus princípios, que todos, seja confessando ou negando, têm de adaptar-se a suas normas. (ANDERSON, 1995, p. 23).

O programa neoliberal foi adotado no Chile em 1975, dois anos após a instauração de uma brutal ditadura no país. Desde então inúmeros países aderiram ao programa. Reino Unido e Estados Unidos foram os líderes, mas enquanto o “modelo inglês” (desde 1979) foi “o pioneiro e o mais puro”, “a variante norte-americana era bem distinta”. Depois da experiência de vários países da OCDE, o leste europeu foi à segunda região a aplicar o programa neoliberal, seguida da América Latina, ainda que o Chile e a Bolívia (1985) tenham sido seus experimentos prematuros. Mas foi com a chegada em 1988 do presidente Carlos Salinas de Gortari no México que se deu a virada latino-americana rumo ao neoliberalismo. Se prolonga em 1989 com a vitória de Carlos Menem na Argentina e a reeleição de Carlos Andrés Pérez na Venezuela, e em 1990 com a eleição de Alberto Fujimori no Peru. A versão brasileira do neoliberalismo foi particularmente diferente dos outros países da região, isto porque aqui o neoliberalismo além de não poder contar com soluções de força, ainda teve de enfrentar uma forte burguesia industrial protegida pelo Estado e uma forte resistência do movimento social e político de esquerda. No Chile e na Argentina, o neoliberalismo se impôs mais cedo em função da derrota da esquerda e do movimento popular nestes países. O avanço neoliberal no Brasil tomou a ofensiva no governo Fernando Collor de Melo, mas foi barrado pela sociedade por meio de suas organizações mais potentes. Durante a primeira parte do governo Itamar, “a função pedagógica perversa da hiperinflação foi administrada a conta-gotas (...) precisamente para produzir o terreno fértil no qual se joga a semente neoliberal e ela progride” (OLIVEIRA, 1995, p. 26). E progrediu durante os dois governos de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), e para perplexidade e frustração de muitos (e o alívio de outros poucos) prosseguiu na política econômica neoliberal dos governos Lula da Silva (2003-2010) e Dilma Rousseff (2011-2018?), não obstante importantes avanços na área social e na política externa e de integração regional. A lista de adesões a alguma variante do modelo neoliberal na região durante os anos 1990 e mais além é certamente muito mais extensa do que a retratada aqui. Além dos sete países acima citados poderíamos incluir a Colômbia, o Paraguai e o Uruguai na América do Sul, assim como um conjunto de outros tantos países na América Central e no Caribe, de tal forma que o neoliberalismo se estendeu no continente “como em nenhuma outra região do mundo”, e “ocupou praticamente todo o espectro político do continente, da direita à esquerda, tornando-se um modelo hegemônico no conjunto da América Latina” (SADER, 2009, p. 50).

E os resultados das reformas neoliberalizantes na região? Em *nuestra América* também foram decepcionantes: baixo crescimento, desindustrialização, maciça transferência de capitais do setor produtivo para o especulativo, falência de pequenas e médias empresas, aumento do desemprego, precarização das relações de trabalho, ampliação do setor informal, ampliação do espaço privado em detrimento do espaço público, enfraquecimento da capacidade reguladora dos Estados, geração de enormes déficits públicos e elevação exponencial do endividamento público, desmantelamento dos serviços públicos e retração das políticas sociais, exclusão social, aumento da pobreza e da miséria, “fratura” das camadas médias, concentrações de renda e de patrimônio, crescimento das desigualdades, expansão da violência, fragmentação social e cultural, instabilidade política etc.

Há pouco mais de uma década, o sociólogo peruano Aníbal Quijano fez a seguinte avaliação dos resultados do neoliberalismo na região:

A América Latina, três décadas depois do começo da neoliberalização capitalista, se encontra hoje com sua economia estancada, com a mais elevada taxa de desemprego e com a mais alta percentagem de pobres de sua história, atravessada por revoltas sociais, submersa na instabilidade política e pela primeira vez em mais de um século – quer dizer, depois da conquista do norte do México em meados do século XIX e de Cuba, Porto Rico, Guam e Filipinas no final desse mesmo século – com a sua integridade territorial e a sua independência política explicitamente postas em questão. (QUIJANO, 2004, p. 142).

Contudo, não é de surpreender a crescente agitação da resistência mundial contra os efeitos da neoliberalização do capitalismo, sobretudo nesta região que se tornou símbolo das convergências dos movimentos sociais – por alguns anos a sede do Fórum Social Mundial se deu em Porto Alegre. Como resultado das profundas e regressivas consequências dessa “transição conservadora”, em que cada vez mais grupos sociais eram afetados pelas políticas neoliberais, numerosas resistências e protestos multiplicaram-se e novos movimentos sociais de base territorial, tanto de base rural como urbana, emergiram no continente. (CLACSO & CETRI, 2003; TADDEI, 2006). Organizações indígenas, camponesas, os chamados “movimentos sem” (tais como os sem-terra, sem-teto, sem-trabalho), trabalhadores urbanos empobrecidos, movimentos de moradores de favelas, movimentos das classes médias, movimentos políticos ligados a gestão do Estado, movimentos religiosos, ecológicos e de mulheres, coletivos militantes, organizações não governamentais (ONGs), organizações sociais e juvenis formaram nos últimos anos uma verdadeira “aliança global”, de intensa experimentação democrática e de reconstituição de alternativas societárias. Do I Encontro Intercontinental pela Humanidade e contra o Neoliberalismo, em Chiapas no México (1996), passando por Seattle (1999), aos diversos Fóruns Sociais Mundiais, o novo movimento internacional vem se organizando na forma do que José Seoane e Emílio Taddei (2001) chamaram de “movimento antimundialização neoliberal”.

Novos Movimentos Sociais na América Latina

A inserção subalterna da América Latina no capitalismo mundial criou situações injustas e destruiu culturas arraigadas, produzindo intensas e numerosas lutas sociais no continente ao longo de sua história. Após uma fase de desenvolvimento nacional fundado na substituição de importações e de regimes populistas sem forte participação de movimentos populares no poder, os poderes militares impuseram o abandono desse modelo, abafaram a voz dos movimentos sociais e orquestraram a reinserção do continente na economia capitalista mundializada. O período neoliberal que se seguiu caracterizou-se no plano político pela existência de democracias controladas, e no plano social pelo incremento de lutas sociais as mais diversas.

O término da década de noventa reverteu na América Latina a menor conflitividade registrada no começo desta década. Em meados dos anos 2000 Taddei admitia “o surgimento de um novo ciclo de protesto social” na América Latina. Novo pela magnitude regional que alcançou e pela configuração das resistências ser muito mais fragmentada em termos sociais e mais localizada em termos setoriais e territoriais do que no passado. Para ele e José Seoane é distinta a configuração que os movimentos sociais na América Latina e no Caribe assumiram desde os anos noventa em relação ao que assumira nas décadas anteriores. Até fins da década de 1980 era o conflito assalariado, em particular no setor industrial, que constituía um dos eixos de destaque do confronto social na região. Desde os anos 1930 que o pacto keynesiano-fordista vinha modelando o comportamento das organizações sindicais na região, tanto em seu vínculo com o poder público como em suas formas e estrutura organizativas. Mas esse modelo de organização sindical, que marcou a atuação da maioria dos movimentos sociais, urbanos e rurais, e que cumpriu um importante papel na articulação político-social das demandas particulares dos sujeitos coletivos, entrou em crise com as transformações estruturais que o neoliberalismo impôs, sobretudo na economia e no mercado de trabalho.

Enquanto os movimentos revolucionários entravam em refluxo, “as lutas de classe passavam para um segundo plano” e os sindicatos recuavam para posições defensivas e reivindicações imediatas, novas demandas surgiam atreladas “em processos de identificação não vinculados à relação capital e trabalho”,

mas ligadas à identidade étnico-cultural, ao meio ambiente, aos direitos universais, aos direitos à educação, saúde, previdência social, habitação, alimentação etc. (CLACSO & CETRI, 2003; TADDEI, 2006).

Os sujeitos sociais assumiam nova reconfiguração ao mesmo tempo em que as lutas e resistências multiplicavam e ampliavam-se pelo continente. Essas lutas e resistências decorriam do modelo de “reprimarização” econômica, dos processos de reestruturação agrária, da exploração intensiva dos recursos naturais, dos acordos de livre-comércio, do amplo conjunto de privatizações e de um amplo rol de outras contrarreformas neoliberais anteriormente explicitadas. Daí a contrapartida da emergência de destacados movimentos de origem rural, dos movimentos indígenas – cujos exemplos mais emblemáticos foram o zapatista no México, o Conai no Equador e os cocaleiros do sul do Peru e das regiões bolivianas dos Yungas e do Chapare; os povos mapuches do sul chileno e o impulso a partir de 2002 dos povos originários da América Central contra o Plano Puebla-Panamá – e dos movimentos de camponeses – sendo o mais importante deles o Movimento dos Sem Terra (MST) no Brasil; há também movimentos sem-terra na Bolívia e no Paraguai, além de lutas camponesas no México, na América Central etc. Daí também a emergência de movimentos de origem urbana em toda a região, a exemplo dos movimentos de trabalhadores desempregados, sobretudo no Cone Sul, com destaque para os piqueteiros na Argentina; dos movimentos sem-teto e sem trabalho; movimentos de operários sob o novo sindicalismo; movimentos das classes médias; movimentos políticos ou ligados à gestão do Estado; movimentos religiosos que também atuam no meio rural; estudantil universitário e juvenil ativamente envolvido em protestos de diversos segmentos; movimentos feministas; movimentos ecológicos ligados à defesa do meio ambiente etc. (HOUTART, 2001; SEOANE & TADDEI, 2001; TADDEI, 2006).

No que diz respeito aos sujeitos sociais protagonistas do novo ciclo de protestos que emergiu na América Latina desde fins dos anos 1990, Taddei destaca duas de suas características principais:

A primeira é o deslocamento do conflito assalariado para o setor público, enfraquecendo o impacto e a importância que têm sido impulsionados pelos trabalhadores do setor privado. Esse fato implica, por sua vez, uma configuração particular que atravessa a ação das organizações sindicais como dinâmica reivindicativa do setor público e convoca à participação e convergência de outros setores sociais na defesa do acesso e da qualidade da educação e da saúde como direitos dos cidadãos. Em muitos casos, as lutas contra essas políticas de desmantelamento e privatização, e o impulso dos processos de convergência – que adotam as formas de coordenadorias e frentes cívicas –, não necessariamente repousam sobre a dinâmica sindical assalariada, destacando-se a importância do papel desempenhado por outras organizações (movimentos camponeses, indígenas, desempregados, estudantes, movimentos urbanos, entre outros) na conformação dessas “coalizões sociais amplas”. A segunda característica refere-se à consolidação de movimentos de origem rural – indígenas e camponeses – que alcançam uma significação e influência nacional e regional. Eles desenvolvem uma notável capacidade de interpelação e articulação com setores sociais urbanos, conseguindo vincular, em muitos casos com êxito, a dinâmica da luta contra o neoliberalismo (política agrária, privatizações, ajuste fiscal) a um questionamento mais amplo das bases de legitimidade dos sistemas políticos na região. (TADDEI, 2006, p. 815-816).

Os governos neoliberais não conseguiram criar as bases sociais de sua reprodução e legitimação, foram incapazes de consolidar no poder um bloco de classes que lhes dessem sustentabilidade. (SADER, 2009). Sua legitimidade política e ideológica foi posta em cheque em muitos países da região. Levantes

e insurreições populares derrubaram vários de seus governos, a exemplo do Equador (1999 e 2005), Peru (2000), Argentina (2001) e Bolívia (2003 e 2005). Era nítida a vontade de mudança na orientação político-econômica dominante. Movimentos sociais mais relevantes expunham esse desejo em seus discursos e práticas críticas ao neoliberalismo. A adoção do receituário do Consenso de Washington e seus negativos resultados, e a concomitante rejeição e resistência dos movimentos sociais, fez com a América Latina ampliasse desde 1998 espaços eleitorais mais à esquerda, a exemplo de Chavés na Venezuela em 1998 (que segue com Maduro, mas com enormes dificuldades), os Kirchner na Argentina desde 2003 até 2015 (recentemente substituído por Macri com clara orientação neoliberal), Lula (2003-2010) e Dilma (2010-2018?) no Brasil, Morales na Bolívia (desde 2006), Correa no Equador (desde 2007), Tabaré Vazquez e Mujica no Uruguai (desde 2004), Daniel Ortega na Nicarágua (desde 2007), Fernando Lugo no Paraguai em 2008 (bloqueado por um golpe branco, mas que desponta como maior força nas pesquisas eleitorais mais recentes).

As mudanças mais profundas foram postas em prática na Venezuela, na Bolívia e no Equador, países que avançaram na fundação de Estados plurinacionais, pluriétnicos e pluriculturais, pondo em prática novas formas de representação política que vão muito além do formalismo liberal. Mas há também países, entre os quais podemos incluir o Brasil, a Argentina e o Uruguai, que em graus diversos fortaleceram a integração regional, aprofundaram a regulação do Estado, inibiram o desmantelamento dos aparatos estatais, estancaram certos processos de privatizações, fomentaram o crescimento do trabalho formal, bem como avançaram na política social, reequiparam o funcionalismo público e os serviços públicos. Em suma, excetuando Venezuela, Bolívia e Equador, os demais avançaram pelos flancos de menor resistência ao modelo, sem romper com o mesmo, uma vez que mantém os pilares da política econômica neoliberal além de outras ações regressivas. E não obstante esses esforços, muitos dos governos progressistas da região enfrentaram e continuam enfrentando, sobretudo a partir de 2007, uma contraofensiva de direita que se vale de seu enorme poderio econômico e midiático para desestabilizar governos de centro e de esquerda e movimentos sociais. (SADER, 2009).

Apesar de assumir diferentes posturas em cada país, essa contraofensiva adota uma série de práticas comuns, tais como: a crítica da presença do Estado e de seus processos de regulação; qualquer atuação no sentido de reverter a regressividade das políticas tributárias; crítica da “corrupção”, mas sempre seletiva e centrada nos governos e no Estado; pró-autonomia dos governos regionais e contra a centralização estatal; denúncia de riscos no descontrole inflacionário e o conseqüente apoio para elevação das taxas de juros; o artifício do desabastecimento; defesa da “liberdade de imprensa” da mídia privada; golpes brancos, a exemplo do que ocorreu em Honduras, no Paraguai e o que lamentavelmente vive nos dias de hoje o Brasil (sem ter se concretizado); críticas aos processos de integração regional, do Mercosul, da Unasul, da Alba, do gasoduto continental, do Banco do Sul, do Conselho de Segurança da América do Sul etc. Também os movimentos sociais enfrentam as iniciativas da contraofensiva de elites conservadoras e reacionárias, na medida em que estas limitam institucionalmente as demandas sociais, exacerbam a militarização social e criminalizam as rebeldias, bem como chegam a disputar o espaço das mobilizações de ruas. Há também repressão estatal e paraestatal, o que provoca um refluxo ainda maior dos movimentos sociais.

São muitos os desafios a serem superados pelos novos movimentos sociais. Há uma década Frei Betto apontava duas dificuldades reais na consolidação dos movimentos sociais e populares, que seguem válidas para os dias de hoje: a provisoriedade de muitos desses movimentos e suas cooptações por parte do poder público. Muitos movimentos extinguem-se antes de fortalecer e consolidar-se. Ademais, há repercussões negativas das participações de movimentos em governos. Negativas quando estes se dividem e se debilitam diante de mudanças de orientação dos governos. Daí a necessidade dos movimentos conquistarem autonomia política, capacidade crítica e organizativa.

Outro grande desafio a ser superado pelos novos movimentos sociais é a sua profunda fragmentação, as suas separações geográficas e setoriais em aristocracia operária, mulheres, povos autóctones, pequenos agricultores ou comerciantes, movimentos ecologistas, movimentos culturais etc. (HOUTART, 2001). As resistências ainda são principalmente locais. Até existe uma tendência para os reagrupamentos, mas eles são de difícil realização em razão da falta de meios. As condições nacionais no continente latino-americano são bastante diversas e as formas em que se revestem suas lutas sociais também variam segundo os países e as regiões, a depender de amplo conjunto de fatores, tais como o grau de industrialização, a resistência das oligarquias agrárias, a importância relativa dos povos autóctones etc. (CLACSO & CETRI, 2003).

Ante a mundialização da economia capitalista e de suas conseqüências sociais e culturais, as resistências e as lutas se proliferaram pelo mundo, mas ficam, na maioria das vezes, fragmentadas. É então importante fazer convergir seus esforços, tanto no plano da reflexão quanto no da ação. (HOUTART & POLET, 1999, p. 109-110).

No plano da reflexão, Maria da Glória Gohn aponta que a reflexão latino-americana concentrou-se nos estudos sobre os movimentos sociais libertários ou emancipatórios (índios, negros, mulheres e minorias em geral), nas lutas populares por bens e equipamentos coletivos, nos espaços para moradia urbana, nas associações de moradores e nas comunidades de base da igreja, bem como nas lutas pela terra no meio rural. Os “paradigmas europeus”, com o domínio da vertente marxista nos anos setenta e da abordagem dos novos movimentos sociais nos anos oitenta, serviam de orientação para esses estudos. Quando o cenário das lutas sociais se alterou nos anos 1990, o mesmo se dá com o quadro de análises sobre os movimentos sociais. A produção teórica no continente desloca sua atenção para as organizações não governamentais (ONGs) e as organizações do terceiro setor. Já no novo milênio, são os movimentos sociais globais que passam a alimentar a produção teórica na região e fora dela. (GOHN, 2008). A autora acredita que ainda está por erigir-se um verdadeiro paradigma teórico latino-americano sobre os movimentos sociais.

Falar de um paradigma teórico latino-americano sobre os movimentos sociais é mais uma colocação estratégica do que real. O que existe é um paradigma bem diferenciado de lutas e movimentos sociais, na realidade concreta, quando comparado com os movimentos europeus, norte-americanos, canadenses etc., e não um paradigma teórico propriamente dito. (GOHN, 2004, p. 211).

Se de fato ainda não temos um paradigma teórico latino-americano sobre os movimentos sociais, contribuiu para tanto a hegemonia conquistada pelo pensamento único e suas formulações sobre o “fim da história”, por ter sido capaz de deslocar a problemática do conflito e dos movimentos sociais na região “a um lugar quase marginal e empobrecido”, muito diferente da centralidade que ocupara em tempos pretéritos. Mas a análise das experiências dos novos movimentos sociais na América Latina, a compreensão e conceituação das novidades dos mesmos no decorrer da história recente da ação coletiva e da contestação social, representam um importante passo no enriquecimento dos marcos teóricos e metodológicos relacionado ao estudo dos movimentos sociais, bem como na elaboração e revitalização do pensamento social crítico latino-americano na atualidade. (TADDEI, 2006). Exemplo disso é a renovada geração de estudos que o Observatório Social da América Latina, no âmbito do Conselho Latino Americano de Ciências Sociais (CLACSO), vem publicando desde o ano 2000, e que em 2016 já conta com 36 volumes.

Já no plano da ação, e restringindo-nos aqui apenas ao âmbito das convergências, é certo que elas vêm se expandindo desde os anos noventa, impulsionadas em muito pela utilização de novos meios de

comunicação e pela aspiração de mais participação democrática, e dirige-se cada vez mais para a deslegitimação do sistema econômico. (HOUTART, 2001; CLACSO & CETRI, 2003). É certo que existem inúmeros dilemas internos e externos entre a diversidade de propostas apresentadas pelos velhos e novos movimentos sociais, e ainda resta um longo caminho a percorrer antes de chegarmos a uma convergência verdadeiramente estratégica e antissistêmica, capaz de enterrar o modelo neoliberal ainda dominante na região e fora dela. O fortalecimento da convergência regional, nacional, continental e internacional de movimentos sociais, a exemplo da Rede Internacional de Movimentos Sociais, da Aliança Social Continental, do Fórum Social Mundial, do Fórum Social das Américas, do Fórum Meso-Americano, das Centrais Sindicais do Cone Sul, da Via Campesina, da Marcha Mundial das Mulheres etc. caminha nessa direção, mas ainda é cedo para declarar o obituário do neoliberalismo em nossa América Latina.

Considerações

Movimentos antissistêmicos surgiram na segunda metade do século XIX. Demoraram muito para conquistar o poder estatal, e mesmo quando o fizeram não transformaram substancialmente o mundo. A assertiva de Wallerstein de que “quanto mais tempo estavam no cargo, mais pareciam adiar a realização das suas promessas”, ao passo que intimidavam os trabalhadores a sacrificar-se cada vez mais em nome do desenvolvimento nacional, parece válida tanto para a segunda metade do século XX quanto para o início do século XXI. Esperamos que a desilusão de ontem com os velhos movimentos antissistêmicos não seja a desilusão de amanhã com os novos movimentos sociais. E que não se concretizem as advertências de Wallerstein de que os novos movimentos sociais “parecem pouco mais anti-sistêmico do que os da velha esquerda”, e às de Frank e Fuentes de que “há pouca evidência contemporânea que nos leva a pensar que no futuro as perspectivas dos movimentos sociais, assim como suas consequências, serão muito diferentes das do passado”.

Como vimos, os novos movimentos se tornaram proeminentes nos anos 1970, bem guardadas as ressalvas de Frank e Fuentes sobre o que há de verdadeiramente “novo” nesses movimentos. O que esse artigo mostra são as circunstâncias concretas capazes de explicar o aparecimento de novos movimentos sociais em uma região específica do globo, a América Latina. Parece-me que a fase um da estratégia dos movimentos antissistêmicos em Nuestra America não foi completada, uma vez que os movimentos populares não chegaram a tomar o poder na maioria dos países de nossa região antes e durante a vigência dos regimes populistas e antes do ciclo ditatorial que se nos abateu. O que mais explica o surgimento de novos movimentos sociais em nossa região não é tanto a desilusão para com o desempenho de velhos movimentos antissistêmicos clássicos, mas sim as profundas e regressivas consequências das políticas neoliberais adotadas na grande maioria dos países do continente, ainda que em diferentes graus.

Esses novos movimentos sociais protagonizaram na região um novo ciclo de protesto. A novidade reside em sua maior magnitude, em sua reconfiguração, muito mais fragmentada em termos sociais e mais localizada em termos setoriais e territoriais do que no passado, e nas novas demandas não necessariamente vinculadas à relação capital e trabalho, mas ligadas à identidade étnico-cultural, meio ambiente, direitos universais, educação, saúde, previdência social, habitação, alimentação etc. Daí a presença de organizações indígenas, camponesas, “movimentos sem”, movimentos religiosos, ecológicos e de mulheres, coletivos militantes, ONGs, organizações sociais e juvenis etc.

Diante de debilidades e contraofensivas neoliberais, e ações negativas de governos mais progressistas, são enormes os desafios a serem superados pelos novos movimentos sociais. Sublinhamos aqui algumas das dificuldades mais contundentes, tais como: a sua criminalização e a militarização do continente; a provisoriedade de muitos desses movimentos e suas cooptações por parte do poder público – daí a necessidade dos movimentos amadurecerem e conquistarem autonomia política, capacidade crítica e

organizativa; e a sua profunda fragmentação, que dificulta uma melhor convergência entre eles, apesar da reconhecida expansão convergente nos últimos anos. No plano da reflexão, parece que um genuíno paradigma teórico dos movimentos sociais na América Latina ainda está por ser erigido, mas já demos um importante passo no enriquecimento dos marcos teóricos e metodológicos relacionado ao estudo dos movimentos sociais, bem como na elaboração e revitalização do pensamento social crítico latino-americano na atualidade.

Muitos dos problemas subjacentes que criaram os chamados novos movimentos sociais continuam sem solução, mesmo em países governados pela esquerda e centro-esquerda. A questão é saber se tais movimentos irão ou não gerar novas ondas de conflito social, e em caso afirmativo com que eficácia para a construção de “outra América possível”.

Referências Bibliográficas

- ANDERSON, Perry. **Balço do neoliberalismo**. In: BORÓN, Atílio & SADER, Emir. Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.
- BETTO, Frei. **A mosca azul: reflexão sobre o poder**. Rio de Janeiro: Rocco, 2006.
- CLACSO & CETRI. **A América Latina**. In: AMIN, Samir & HOUTAR, François (Org.). Mundialização das resistências: o estado das lutas 2003. São Paulo: Cortez, 2003.
- FRANK, André Gunder & FUENTES, Marta. **Dez teses acerca dos movimentos sociais**. In: LUA NOVA. Movimentos sociais: questões conceituais. São Paulo: Revista de Cultura e Política, n° 17, Junho de 1989.
- GOHN, Maria da Glória. **Teoria dos movimentos sociais: paradigmas clássicos e contemporâneos**. São Paulo: Loyola, 2004.
- _____. **Novas Teorias dos movimentos sociais**. São Paulo: Loyola, 2008.
- HOUTART, François. **Mundialização das resistências e das lutas contra o neoliberalismo**. In: SEOANE, José & TADDEI, Emilio. Resistências mundiais: de Seattle a Porto Alegre. Petrópolis: Vozes, 2001.
- HOUTART, François & POLET, François (Coord.). **O Outro Davos: mundialização das resistências e de lutas**. São Paulo: Cortez, 2002.
- QUIJANO, Anibal. **O labirinto da América Latina: existem outras saídas?** In: DOS SANTOS, Theotonio (Coord.). Globalização: dimensões e alternativas: hegemonia e contra-hegemonia (vol.2). Rio de Janeiro : PUC-Rio; São Paulo: Loyola, 2004.
- SADER, Emir. **A nova toupeira: os caminhos da esquerda latino-americana**. São Paulo: Boitempo, 2009.
- SEOANE, José & TADDEI, Emilio. **De Seattle a Porto Alegre – passado, presente e futuro do movimento antimundialização neoliberal**. In: SEOANE, José & TADDEI, Emilio. Resistências mundiais: de Seattle a Porto Alegre. Petrópolis: Vozes, 2001.
- TADDEI, Emilio. **Movimentos Sociais**. In: SADER, Emir, JINKINGS, Ivana, NOBILE, Rodrigo & MARTINS, Carlos Eduardo. Enciclopédia contemporânea da América Latina e do Caribe (Orgs.). Rio de Janeiro: Laboratório de Políticas Públicas da UERJ, 2006.
- WALLERSTEIN, Immanuel. **Os movimentos: que significa hoje ser um movimento anti-sistêmico?** In: WALLERSTEIN, Immanuel. O declínio do poder americano: os Estados Unidos em um mundo caótico. Rio de Janeiro: Contraponto, 2004.

A integração regional e integralização dos imigrantes palestinos e refugiados sírios: aportes e comparação entre os casos do MERCOSUL (Brasil) e Liga Árabe (Jordânia)

The regional integration and the integralization of Palestinian immigrants and Syrian refugees: approaches and comparison between the cases of MERCOSUR (Brazil) and the Arab League (Jordan)

ROBERTO RODOLFO GEORG UEBEL | roberto.uebel@ufrgs.br

Doutorando do Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Economista formado pela Universidade Federal de Santa Maria e Mestre em Geografia pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Pesquisador do Laboratório de Estudos Internacionais (LEIn/UFSM) e do Laboratório Estado e Território (LABETER/UFRGS).

YASMIN MOHAMMED | mhd.yasmin@gmail.com

Mestra em Estudos Estratégicos Internacionais pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Internacionalista formada pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

Recebimento do artigo Julho de 2016 | **Aceite** Julho de 2016

Resumo O presente artigo faz uma análise comparativa de dois níveis: a) bloco regional (MERCOSUL e Liga Árabe) e b) país (Brasil e Jordânia), em relação à recepção, inserção e integralização dos imigrantes palestinos e refugiados sírios nestes países, a partir dos aportes de cooperação dos dois blocos e a ação destes, seja nas questões de logística ou financiamento de operações, seja politicamente na concertação regional. Verificou-se, portanto, peculiaridades na integração destes grupos de migrantes na Jordânia e no Brasil, desde a categorização destes como refugiados ou imigrantes, de acordo com a sua origem, síria ou palestina, além de vislumbrarmos tais ações de cooperação nos dois blocos regionais como possibilidades de integração regional e majoração das relações entre os Estados-membro. Ademais, as ações avançadas de cooperação e trato das questões migratórias no âmbito do MERCOSUL permitem, com esta pesquisa, um avanço para as discussões no íterim da Liga Árabe, que se encontra em um nível de maior integração, apesar das instabilidades políticas regionais, propício ao debate sobre a questão migratória no Oriente Médio e Norte da África. Por fim, o artigo busca trazer novas bases e sustentações de discussão para o diálogo entre os dois blocos, vis-à-vis a estagnação das conversas pós-ASPA (Cúpula América do Sul-Países Árabes), dentre eles, a questão de mobilidade, trabalho e direitos humanos. **Palavras-Chave** velhos e novos movimentos antissistêmicos; neoliberalismo e resistências; novos movimentos sociais na América Latina

Abstract This article makes a comparative analysis of two levels: by a) regional bloc (MERCOSUR and the Arab League) and by b) country (Brazil and Jordan) in relation to the reception, integration and integralization of Palestinian immigrants and Syrian refugees in these countries, from inputs of cooperation from the two blocks and the action of these ones, either through the logistics issues or by financing the operations, or politically in the regional scenario. The study found, therefore, peculiarities in the integration of these migrant groups in Jordan and Brazil, since the categorization of these as refugees or immigrants, according to their origin, Syrian or Palestinian, and we saw such cooperation activities in the two regional blocs as possibilities of regional integration and increasing in the relations between the member states. Moreover, the advanced cooperation actions and treatment of migration issues within MERCOSUR allow, with this research, a step forward for the discussions in the interim of the Arab League, which is at a higher level of integration, despite the regional political instabilities, suitable to the debate on the migration issue in the Middle East and North Africa. Finally, the article seeks to bring new bases and supports to the discussion of the dialogue between the two blocs, vis-à-vis the stagnation of post-ASPA talks (Summit of South American-Arab Countries), among them the issue of mobility, labour and human rights. **Keywords** Regional Integration, Migration, Arab League, MERCOSUR, Brazil, Jordan.

Introdução

Desde o final da Segunda Guerra Mundial o processo de globalização passou a aportar distintos processos de diálogo e mobilidades, entre outras coisas, o aprofundamento dos processos de integração econômica, política e social em todo o mundo. Aos casos emblemáticos da União Europeia (UE) e do Tratado de Livre Comércio da América do Norte (NAFTA, sigla em inglês), é possível agregar, no âmbito sul-americano, as experiências da Comunidade Andina de Nações (CAN), do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) e, no âmbito do Oriente Médio e Norte da África, a Liga Árabe.

Tais projetos de integração eram enxergados, na década de 1990, como necessários para que os países da região competissem em um mundo globalizado. Assim, em sua origem, tais processos apresentavam objetivos predominantemente comerciais e econômicos. Por meio da adoção de diversos tratados, instrumentos bilaterais e multilaterais de desgravação tarifária e facilitação do comércio, buscava-se aperfeiçoar a competição entre os países membros e destes com os integrantes de outros blocos regionais. Uma segunda etapa dos processos sul-americanos de integração ocorreu mediante a cooperação político-institucional.

Embora existam exemplos de institucionalidade migratória no marco dos processos de integração da América do Sul – como o Instrumento de Migração Laboral da Comunidade Andina –, a incorporação do tema migratório nos processos de integração tem sido limitada, mas vanguardista em relação a outros blocos, como a Liga Árabe, e humanista, em relação ao que se vislumbra no NAFTA e União Europeia.

Nesse sentido, em atenção à crise migratória contemporânea, que abarca especialmente os migrantes e refugiados sírios e palestinos, afetados por conflitos que não remetem apenas à Primavera Árabe, mas também à própria historicidade da região, o presente artigo analisará, de forma comparativa, os casos da Jordânia e Brasil, inseridos dentro dos seus blocos de integração regional, Liga Árabe e MERCOSUL, respectivamente, apontando potencialidades de cooperação e diálogo na atenção, recepção e integralização de sírios e palestinos, nossos grupos de análise, tendo como base a integração institucional-legal do MERCOSUL, vis-à-vis o discurso da Liga Árabe nestes *issues*.

Apesar dos benefícios intrínsecos dos processos de migração, sua incorporação e participação nas sociedades de origem e destino dependem de políticas migratórias nos dois locais (emissor e receptor) e como tais políticas são compatíveis com o país e a região. Como veremos, os atuais processos de integração não possuem políticas que permitam o aproveitamento da integração ou do regresso desses

migrantes no âmbito da Liga Árabe, mas encontram um exemplo no incipiente caso mercosulino.

Assim, enseja-se com este artigo trazer novas bases e sustentações de discussão para o diálogo entre os dois blocos, vis-à-vis a estagnação das conversas pós-ASPA (Cúpula América do Sul-Países Árabes), dentre eles, a questão de mobilidade, trabalho e direitos humanos. Afinal, a integração regional, como bem coloca Sell (1988), também compreende e subentende a mobilidade de pessoas como um ponto para a sua otimização e concretização.

Jordânia: integração e recepção de refugiados palestinos e sírios

Historicamente a Jordânia é o país árabe situado no Oriente Médio que recebeu o maior número de refugiados vindos de zonas de conflitos e de situações de emergência social. Em primeiro lugar, introduzir as características da sociedade jordaniana e a economia do país é importante para traduzir o impacto do elevado número de refugiados no país, em um território de baixos recursos naturais e de escasso dinamismo econômico, o país é um dos mais abertos à recepção de imigrantes e refugiados na região, apesar de apresentar restrições evidentes. Os países árabes, de maneira geral, não possuem a tendência em receber refugiados. A Jordânia, assim como o Líbano, Síria e o Iraque, são exceções, mesmo com políticas limitadas para a inserção social dos mesmos.

A população da Jordânia é estimada em 6,607 milhões, segundo dados do Banco Mundial (WORLD BANK, 2014), com um índice de pobreza estimado de 14,4% em 2010, o país apresenta uma taxa de desemprego em 13,80%, conforme dados da *Trading Economics*¹. De acordo com Al-Kilani² (2014), 40% da população jordaniana (cerca de 2,5 milhões) é composta por refugiados vindos principalmente dos Territórios Palestinos Ocupados (OPT), do Iraque e da Síria. A atual situação da Jordânia mescla a preocupação de alocar numerosos refugiados vindos da Síria devido ao aprofundamento da guerra no país e, concomitante a isso, proteger a identidade nacional jordaniana e a segurança doméstica.

A Jordânia não é signatária da Convenção do Estatuto de Refugiado (1951)³ da Organização das Nações Unidas (ONU) firmado em Genebra, e nem seu Protocolo (1967). Apesar disso, é importante destacar que a constituição jordaniana (em árabe: *Dustur el Ordon*) em seu artigo 21 proíbe a extradição de refugiados em determinadas situações (INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION, 2015). Conforme a constituição da Jordânia (1952) determina em seu artigo 21 em relação aos refugiados: ” (i) os refugiados políticos não podem ser extraditados em virtude das suas convicções políticas ou para a defesa da sua liberdade. (ii) as extradições de criminosos comuns serão reguladas pelos acordos e leis internacionais (JORDÂNIA, 1952; tradução nossa)⁴.

É visível a ineficiência e a indisposição dos países árabes a receber refugiados, pois apenas Arábia Saudita, Egito, Marrocos, Iêmen e Tunísia são signatários da Convenção e Protocolo que trata do estatuto de refugiado de maneira legal e protege os direitos desses cidadãos, e apenas o Egito ratificou em 1981 a Convenção (1951) e o Protocolo (1967), porém com restrições (ACNUR, 2015). O princípio do *non*

1 A *Trading Economics* apresenta a evolução da taxa de desemprego da Jordânia em que de uma média de 2007 a 2015 de 12,59% evoluiu chegando à 13,80% no terceiro trimestre de 2015. Disponível em: < <http://www.tradingeconomics.com/jordan/unemployment-rate#>>. Acesso em: 04 fev. 2016.

2 Saleh al-Kilani é o coordenador dos assuntos relacionados com os refugiados no Ministério Interior da Jordânia. Para ter maior informações acessar: < <http://moi.gov.jo/>>.

3 Segundo o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR), a Convenção do Estatuto de Refugiado (1951) é o documento legal e fundamental na definição de quem é refugiado, os seus direitos e as obrigações legais dos Estados quanto ao tema. O Protocolo de 1967 removeu as restrições geográficas e temporais da Convenção. Até abril de 2015, o site da UNHCR afirma que há 145 Estados-parte signatários da Convenção, 146 do Protocolo e 142 Estados signatários de ambos. Disponível em: < <http://www.unhcr.org/3b66c2aa10.html>>. Acesso em: 2 fev. 2016.

4 No original em inglês: ”art. 21 (i) Political refugees shall not be extradited on account of their political beliefs or for their defence of liberty. (ii) Extradition of ordinary criminals shall be regulated by international agreements and laws. Disponível em: <http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---ilo_aids/documents/legaldocument/wcms_125862.pdf>. Para ter acesso ao original em árabe, veja em: < <http://www.representatives.jo/>>. Acesso em: 02 fev. 2016.

refoulement introduzido pela Convenção da ONU (1951) que doutrina o direito de refúgio de pessoas, proíbe o regresso forçado de refugiados que se encontram na situação em que a vida e liberdade estejam ameaçadas em seu país de origem. Desse modo, mesmo os países que não assinaram a convenção acima, o referido princípio se tornou base pela ampla aceitação e foi incorporado no direito internacional consuetudinário.

A Jordânia carece de legislações que protejam o refugiado, o que provoca a discriminação interna e a desigualdade social. O direito do trabalho não protege os trabalhadores vulneráveis, tais como os refugiados ou requerentes de asilo, além do ministério do trabalho jordaniano apresentar uma lista de profissões e de indústrias em que apenas cidadãos jordanianos são autorizados a trabalhar (MINISTÉRIO DO TRABALHO DA JORDÂNIA⁵,1996). O direito à educação e à saúde gratuita é negado aos residentes estrangeiros na Jordânia e aos refugiados, apenas os que possuem documento jordaniano tem o privilégio de acesso aos serviços oferecidos pelo Estado.

Apesar disso, é importante destacar que a constituição jordaniana realizou modificações em suas leis sobre a nacionalidade ao estrangeiro, em que a Lei nº 6 do artigo 3 promulgada no Diário Oficial da União (*Al-Jarida Al-Rasmiya*) em 1954 e atualizada em 1987, beneficiou apenas palestinos residentes entre 1949 a 1954 a ser concedida nacionalidade jordaniana, ou seja, somente os refugiados palestinos da primeira diáspora (*Nakba*) que ocorreu após a instalação de Israel em 1948 nos territórios da Palestina histórica (UNHCR, 2016).

A situação dos palestinos na Jordânia apresenta distintas categorias, pois há os que possuem cidadania jordaniana de acordo com a lei nº 6 e os residentes palestinos com passaporte jordaniano, porém sem o cartão de identificação nacional (que proporciona os direitos plenos de cidadania na Jordânia). Para os palestinos atingidos pela guerra árabe-israelense em 1948 existe uma norma; para os palestinos da segunda diáspora (*Nakba*) devido à guerra dos Seis Dias (1967) há uma outra norma em decorrência da perda de autonomia da Jordânia sob os territórios palestinos (Cisjordânia) para Israel; aos palestinos da Faixa de Gaza que se emigraram para a Jordânia, a legislação determina que se deve renovar a residência a cada 2 anos, sem modificação, o que representa uma severa segregação por parte da legislação jordaniana quanto a situação dos palestinos (ABED, 2008).

Dessa forma, a Emenda Legislativa Nacional na Jordânia define os que são considerados nacionais (cidadãos) da Jordânia:

[...] (1) Qualquer pessoa que tenha adquirido a nacionalidade jordaniana ou um passaporte jordaniano sob a Lei da Nacionalidade Jordaniana de 1928, conforme alterações, a Lei Nº 6 de 1954 ou esta Lei; (2) Qualquer pessoa que, não sendo judeu, possuía nacionalidade palestina até 15 de Maio 1948 e era um residente regular no Reino Hachemita da Jordânia entre 20 de dezembro de 1949 e 16 de Fevereiro de 1954; (3) Qualquer pessoa cujo pai tem nacionalidade jordaniana; (4) Qualquer pessoa nascida no Reino Hachemita da Jordânia de uma mãe de nacionalidade jordaniana e de um pai de nacionalidade desconhecida ou de um pai apátrida ou cuja filiação não está estabelecida; (5) Qualquer pessoa nascida no Reino Hachemita da Jordânia de pais desconhecidos, como uma criança abandonada no Reino será considerado nascido, caso não haja evidências que provem o contrário; (6) Todos os membros das tribos beduínas do Norte mencionado no parágrafo (j) do artigo 25 da Lei Eleitoral Provisório, Nº. 24 de 1960, que foram efetivamente vivendo nos territórios anexados ao Reino

5 Site disponível apenas na língua árabe وزارة العمل (التشريعات / قانون). Disponível em: <<http://bit.ly/1JJE53E>>. Acesso em: 06 fev. 2016.

em 1930 [...] (JORDÂNIA, 1954; tradução nossa⁶).

A Agência das Nações Unidas de Assistência aos Refugiados da Palestina no Oriente Médio (UNRWA, 2016) apresenta os dados de que há cerca de 2 milhões de refugiados palestinos registrados na Jordânia. Cerca de 20% dos quais vivem em dez campos de refugiados administrados pela UNRWA. Embora os campos de refugiados apresentem seus próprios sistemas de saúde e educação e outros serviços administrativos, os refugiados estão sujeitos a legislação jordaniana o que os impedem de realizar inúmeras atividades como trabalhos que são reservados somente para cidadãos de nacionalidade jordaniana. No que concerne a renda da UNRWA para dar suporte aos refugiados palestinos, maior parte advém de doações internacionais, o governo da Jordânia não se compromete a prestar serviços sociais aos refugiados.

A Figura 1 retrata a fuga de palestinos durante a guerra de 1948 rumo aos países árabes vizinhos e a outras localizações dentro do território palestino. Ademais, há a ilustração do campo de refugiados palestinos em Zarqa, na Jordânia, sob a administração da UNRWA.

Figura 1 - Fuga dos palestinos e o Campo de Refugiados Palestino em Zarqa, Jordânia

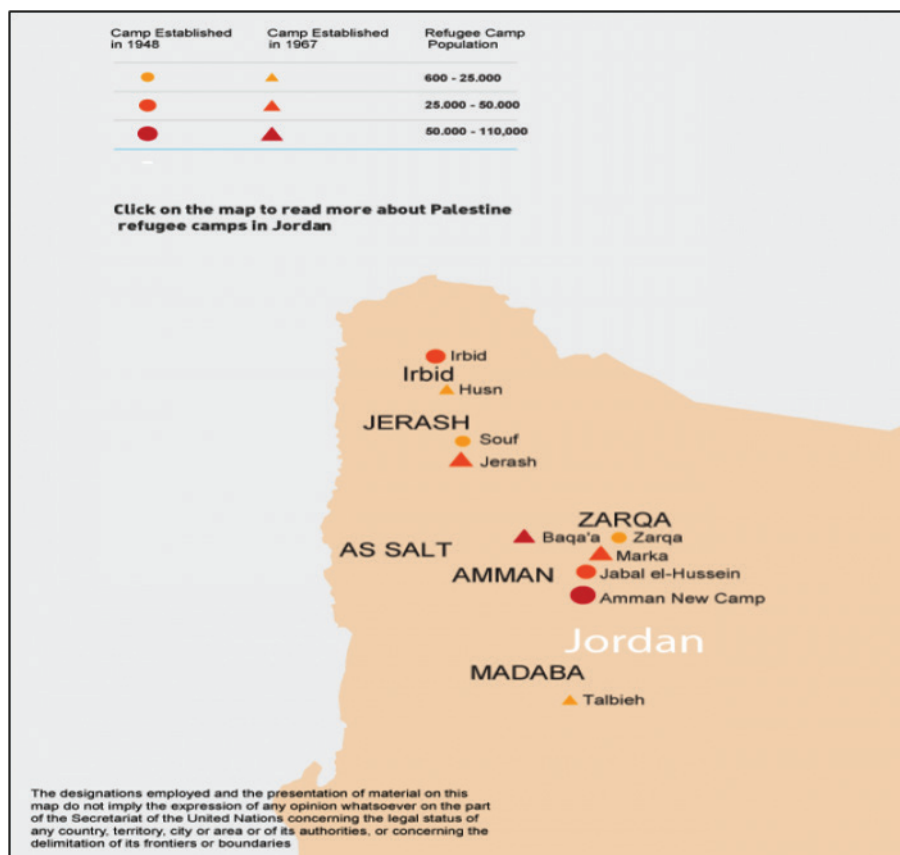


Fonte: UNRWA (2016)⁷.

Já a Figura 2 mostra a distribuição dos campos de refugiados palestinos no território jordaniano:

6 No original em inglês: “[...] (1) Any person who has acquired Jordanian nationality or a Jordanian passport under the Jordanian Nationality Law, 1928, as amended, Law No. 6 of 1954 or this Law; (2) Any person who, not being Jewish, possessed Palestinian nationality before 15 May 1948 and was a regular resident in the Hashemite Kingdom of Jordan between 20 December 1949 and 16 February 1954; (3) Any person whose father holds Jordanian nationality; (4) Any person born in the Hashemite Kingdom of Jordan of a mother holding Jordanian nationality and of a father of unknown nationality or of a Stateless father or whose filiation is not established; (5) Any person born in the Hashemite Kingdom of Jordan of unknown parents, as a foundling in the Kingdom shall be considered born in the Kingdom pending evidence to the contrary; (6) All members of the Bedouin tribes of the North mentioned in paragraph (j) of article 25 of the Provisional Election Law, No. 24 of 1960, who were effectively living in the territories annexed to the Kingdom in 1930 [...]. Disponível em: <<http://www.refworld.org/docid/3ae6b4ea13.html>>. Acesso em: 07 fev. 2016.

7 Para ter acesso a maiores ilustrações do Nakba palestino, acessar o site oficial da UNRWA. Disponível em: <<http://www.unrwa.org/galleries/photos>>. Acesso em: 10 fev. 2016.

Figura 2 – Campos de refugiados palestinos na Jordânia

Fonte: UNRWA (2016).

Dada a severa conjuntura após a ingerência norte-americana em 2003 no Oriente Médio, um elevado fluxo de refugiados vindos do Iraque e da Síria acarretou maiores pressões no ambiente operacional na Jordânia. Com o Memorando de Entendimento assinado em 1998 firmado entre o governo da Jordânia e o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR), e atualizada em 2014, os refugiados passam a ter o direito de permanecer na Jordânia por seis meses, até que sejam realocados em outros locais. Dessa maneira, possibilitou os trabalhos do ACNUR de forma legal e criou a base para o funcionamento da organização em cooperação com o governo jordaniano (ACNUR, 2015).

O coordenador dos assuntos dos refugiados na Jordânia admite que o país enfrenta um desafio em receber os refugiados sírios, pois a tarefa de conciliar a política econômica, social e de segurança com os direitos humanos é complexa, e a Jordânia não tem um aparato institucional como arcabouço para a situação:

[...] Todos que atravessam a fronteira com a Síria é considerado um refugiado, a menos que eles sejam considerados uma ameaça potencial à segurança ou ter atravessado ilegalmente. Ao longo dos 378 km de fronteira sírio-jordaniana existem 25 pontos de passagem reconhecidos e outros 23 que estão abertos, dependendo da situação [...] A primeira prioridade é dada para os feridos e doentes; em seguida, as crianças, especialmente desacompanhadas ou separadas; em seguida, os idosos e, finalmente, a população adulta em geral. 41% dos refugiados que chegam são crianças; 30% do sexo feminino e 29% masculino [...] No entanto, a grande maio-

ria dos requerentes de asilo e refugiados sírios que fugiram do conflito residem fora dos campos, o que é um fardo para as comunidades locais e de acolhimento (KILANI, 2014, p.1 tradução nossa)⁸.

A Jordânia mantém três dos maiores campos de refugiados para sírios no mundo. Os campos de refugiados de Azraq, Zaatari e Bashabsheh consolidados em terrenos oferecidos pelas autoridades, onde há severo controle para garantir a segurança do país. Segundo dados do ACNUR (2015) são 747.360 mil refugiados sírios em acampamento da organização em território jordaniano. Na Figura 3 pode-se visualizar a situação precária dos refugiados sírios no campo de Zaatari na Jordânia.

Figura 3 - Campo de Zaatari, Jordânia



Fonte: The Telegraph (2015).

A continuidade do conflito na Síria provoca maior pressão para o governo da Jordânia tomar medidas necessárias para não excluir os refugiados do meio social e, também, não gerar conflitos internos na sociedade jordaniana. A falta de uma conciliação sobre a inserção econômica dos refugiados no país, além da falta de definição do que é um refugiado perante as leis nacionais e internacionais acarreta problemas como o aumento do desemprego, competição que provoca o aumento do trabalho informal, trabalho infantil e deterioração dos meios de subsistência devido à falta de governança.

Já no caso brasileiro, que vislumbraremos na terceira seção, observar-se-á um modelo distinto de integração e recepção dos refugiados sírios e palestinos, baseado nos moldes da integração regional e participação ativa do Estado brasileiro nos fóruns internacionais de migração e refúgio, além do seu comprometimento com estes.

⁸ No original em inglês: “[...] Everyone crossing a border from Syria is considered to be a refugee unless they are considered a potential security threat or to have crossed illegally. Along the 378-km Syrian-Jordanian border there are 25 recognised crossing points and a further 23 that are open depending on the situation. [...] Priority is given first to the injured and sick; then to children, particularly unaccompanied or separated minors; next to the elderly; and lastly to the general adult population. 41% of the incoming refugees are children, 30% are women and 29% are men [...] However, the vast majority of Syrian asylum seekers and refugees fleeing the conflict are living outside the camps, thus putting the burden on the local and host communities.

Ações da Liga Árabe sobre a questão imigratória/ refugiados

A Liga Árabe é composta por 21 Estados-membro⁹ (a Síria foi suspensa em 2011, e posteriormente voltou a ser representada pela Coalizão Nacional Síria, que faz oposição ao governo sírio de Bashar al-Assad). Consolidada como organização com o acordo de Cairo em 1945, a intenção do organismo é de melhorar a cooperação nos setores político, econômico, cultural e de segurança, além da preocupação na resolução de conflitos regionais. A Liga Árabe surgiu numa conjuntura ativa do arabismo que foi determinante na construção da República Árabe Unida (1958), da união da Síria e do Egito, principais atores articuladores da Liga Árabe. Além disso, desempenhou um papel ativo na luta contra a instalação de Israel na Palestina histórica.

O movimento migratório entre os países-membros não é feito de maneira livre, como ocorre em outras integrações regionais como na União Europeia e MERCOSUL. Todo o movimento migratório é regularizado segundo as políticas de cada Estado e suas afinidades. Nesse caso, o contexto regional severamente abalado por conflitos e distintos pontos de vista político interfere diretamente na questão migratória e dos refugiados. A Liga Árabe promove cooperação junto a UNHCR para fornecimento de ajuda financeira aos campos de refugiados, o qual maior volume de capital provém de países do Golfo Pérsico¹⁰ como Emirados Árabes Unidos, Arábia Saudita e o Catar (*daul khalijia*) (ACNUR, 2016).

A questão dos refugiados é polêmica na Liga Árabe, pois dos países inseridos no organismo, poucos são receptores de refugiados, além de os que mais recebem os refugiados, não são os que possuem maior produto interno bruto e recursos financeiros. Apesar disso, é importante destacar que o maior doador internacional de capital para o ACNUR é a Arábia Saudita.

Primeiramente, a questão dos refugiados palestinos foi conduzida pelos países árabes de maneira distinta a dos refugiados sírios. A responsabilidade internacional e principalmente da Liga Árabe na derrota das guerras travadas contra Israel que por consequência provocou o refúgio de inúmeros palestinos acarretou uma maior abertura das fronteiras árabes, inclusive dos países do Golfo Pérsico. No entanto, mesmo o acolhimento aos palestinos, os conflitos que decorreram interferiram na hospitalidade dos países árabes, sendo assim, constata-se que a política migratória é atrelada à política externa de cada Estado.

A expulsão massiva, em 1950, de trabalhadores palestinos do Iraque, Arábia Saudita e Líbia demonstrou a falta de unicidade e solidariedade dos países árabes com a primeira diáspora palestina (*Nakba*) após a instalação do Estado de Israel em território palestino em 1948. Posteriormente, deu-se prosseguimento à política de expulsão de palestinos, durante a década de 1970, cerca de 20 mil palestinos foram expulsos da Jordânia (AL-AZAR, 2004).

Ainda, após a guerra no Iraque em 2003, e a posse do governo xiita iraquiano, os palestinos foram chacinados. Os palestinos que se salvaram fugiram do país, muitos somente conseguiram fuga para a Faixa de Gaza. Isso se deve ao apoio dado pela Organização para a Libertação da Palestina (OLP) sob o comando de Yasser Arafat ao ex-presidente do Iraque, Saddam Hussein, a Guerra do Golfo contra o Kuwait e, também, pelo forte relacionamento e apoio financeiro que o Saddam prestava à OLP e ao povo palestino (BADIL RESOURCE CENTER FOR PALESTINIAN RESIDENCY & REFUGEE RIGHTS, 2009)¹¹.

9 Os países que fazem parte da Liga Árabe são: Argélia, Bahrein, Comores, Egito, Iraque, Jordânia, Líbano, Arábia Saudita, Oposição Síria, Iêmen, Líbia, Sudão, Marrocos, Tunísia, Kuwait, Emirados Árabes Unidos, Catar, Omã, Mauritânia, Somália, Palestina, Djibuti, Eritreia.

10 O Golfo Pérsico é uma porção do oceano Índico que separa a península arábica do sudoeste do Irã. Os países que são banhados pelo Golfo são: Irã, Iraque, Kuwait, Arábia Saudita, Bahrein, Catar, Emirados Árabes Unidos e Omã. Esses países produzem cerca de 25% do petróleo mundial.

11 BADIL é um Centro de Recursos para a residência palestina e Direitos dos Refugiados, é uma organização independente de direitos humanos, sem fins lucrativos empenhada em proteger e promover os direitos dos refugiados palestinos e deslocados internos. É centro de pesquisa que procura mostrar a identidade palestina e os princípios do direito internacional humanitário e dos direitos humanos.

Nesse contexto o relatório do Centro de Recursos BADIL aponta:

A guerra liderada pelos EUA e a ocupação do Iraque desde 2003, por exemplo, levou a um estado de instabilidade perpétua e perseguição dos refugiados palestinos que residem no Iraque, forçando mais de metade dos cerca de 34.000 da comunidade a buscar segurança em outro lugar. Além disso, 31.400 refugiados palestinos foram deslocados de Nahr el Bared no norte do Líbano entre Maio e Setembro de 2007, como resultado de combates entre o grupo Fatah al Islam e o Exército libanês. A condição de vida dos refugiados palestinos no Líbano tem deteriorado por causa do conflito armado (BADIL RESOURCE CENTER FOR PALESTINIAN RESIDENCY & REFUGEE RIGHTS, p. 11, 2009; tradução nossa)¹².

Os refugiados palestinos passam por dificuldades internas nos países que fazem parte da Liga Árabe. O Kuwait, país que acolheu um grande número de palestinos, que usufruíam dos benefícios da economia do emirado, foram extintos do país devido ao apoio dado à Saddam Hussein pela OLP na Guerra do Golfo (1990-91). A Figura 4, mostra refugiados palestinos na fronteira do Kuwait a espera para serem deportados e fazem parte do relato abaixo, que identifica a dificuldade da integração regional na região, especialmente no caso dos refugiados:

[...] Os “eventos”, como todos aqui sabem, são a Guerra do Golfo e as suas consequências, incluindo o despejo de cerca de 250.000 palestinos do Kuwait com cidadania jordaniana [...] A visão dos árabes em expulsar palestinos, os quais sempre os chamavam de irmãos, deixa muitos palestinos com amargura em relação a governos árabes que não conseguiram ajudá-los. Além disso, muitos dos refugiados expressam a insatisfação com os seus próprios líderes, sugerindo que Yasser Arafat, líder da Organização de Libertação da Palestina, ajudou a trazer seu calvário através de seu apoio ao presidente Saddam Hussein do Iraque. As histórias dos palestinos aqui são tristes e, em muitos aspectos, semelhantes. Alguns foram presos, espancados, às vezes torturados. Todos foram demitidos de seus postos de trabalho ou perderam seus negócios, e a maioria deixaram suas economias e seus pertences para trás (IBRAHIM, 1991; tradução nossa)¹³.

12 No original em inglês: “The U.S.-led war and occupation of Iraq since 2003, for example, has led to a state of perpetual instability and persecution for Palestinian refugees residing in Iraq, forcing over half of the approximately 34,000-strong community to seek safety elsewhere. Additionally, 31,400 Palestinian refugees were displaced from the Nahr el Bared refugee camp in northern Lebanon between May and September 2007, as a result of fighting between the Fateh al Islam group and the Lebanese army. The living conditions of Palestinian refugees in Lebanon have also deteriorated because of the armed conflict”.

13 No original em inglês: “[...] The “events,” as everyone here knows, are the Persian Gulf war and its consequences, including the eviction from Kuwait of about 250,000 Palestinians with Jordanian citizenship [...] The sight of Arabs evicting Palestinians whom they had always called brothers leaves many Palestinians bitter toward Arab Governments that have failed to help them. Moreover, many of the refugees express bitterness about their own leaders, suggesting that Yasir Arafat, head of the Palestine Liberation Organization, helped bring about their ordeal through his support of President Saddam Hussein of Iraq. The stories of the Palestinians here are sad and, in many ways, alike. Some have been arrested, beaten, sometimes tortured. All have been dismissed from their jobs or have lost their businesses, and most have left their lifetime savings and most of their belongings behind. Some are so destitute they sleep in cars or public parks; others are crowded into the tiny apartments of relatives. Penniless and Jobless.

Figura 4 - Palestinos deportados do Kuwait

Fonte: ELLSEN *apud* HADDAD (2010).

A Liga Árabe tem como política principal a cooperação com organizações que prestam apoio aos cidadãos árabes atingidos por conflitos e o lançamento de campanhas de arrecadação financeira para os refugiados. A fraqueza da proteção dos direitos humanos e dos direitos dos refugiados entre os Estados-membro da Liga Árabe provém desde a sua formação, já que o objetivo principal da Liga é o de apresentar as infrações dos direitos humanos do âmbito externo no que concerne às violações de direitos humanos de Israel contra o povo palestino.

Desse modo, a Carta da Liga Árabe não apresenta o conceito de proteção dos refugiados e direitos humanos entre os Estados-membro, o que não contribuiu no desenvolvimento da defesa desses direitos no âmbito interno (AL-AZAR, 2004). A dificuldade apresentada pela falta dos Estados árabes apresentarem instrumentos regionais que sigam padrões internacionais da defesa dos direitos humanos e dos refugiados dão origem a discriminação e a conflitos armados que acarretam o deslocamento dos refugiados para outros locais. A maioria dos países árabes, onde cerca de 85% dos refugiados palestinos residem, não são signatários da Convenção do Estatuto do Refugiado (1951) (BADIL RESOURCE CENTER FOR PALESTINIAN RESIDENCY & REFUGEE RIGHTS, 2009).

Desde o início do conflito na Síria, em 2011, mais de 50% da população do país se refugiou, majoritariamente na Jordânia, Turquia e o Líbano (ACNUR, 2014). Nas condições precárias a que os refugiados são submetidos a viver, os refugiados sírios permanecem nos países fronteiriços e são submetidos a realizar trabalhos-escravo e até prostituição e casamentos forçados para poder dar suporte aos familiares (KEANE, 2013).

O país que mais acolheu os sírios é a Turquia, com cerca de 1,6 milhões de refugiados sírios (AMNESTY INTERNATIONAL, 2015). A ineficiência da Liga Árabe para pressionar a atualização das normas e da conduta da pauta política dos países árabes em relação aos refugiados é evidente. É visível a falta de integração e do sentimento de arabismo no episódio que ocorreu na entrevista em canal aberto do Kuwait, quando o oficial kuaitiano, Fahad al-Shalami, em meio as severas críticas da União Europeia aos países árabes do Golfo frente a crise dos refugiados sírios, revidou com a seguinte resposta:

Kuwait e outros países do Conselho de Cooperação do Golfo são muito valiosos para aceitar quaisquer refugiados. [...] É muito caro para realocá-los aqui. Kuwait é

muito caro, de qualquer maneira, o Líbano e a Turquia são baratos. Eles são países mais adequados para os refugiados sírios. [...] Não é certo para nós aceitar um povo que é diferente de nós. Nós não queremos pessoas que sofrem de *stress* interno e trauma em nosso país (MACEOIN, 2015, tradução nossa) .

Na Figura 5, o episódio em que o oficial kuaitiano demonstrou a indisposição dos países árabes ricos a receberem os refugiados sírios, no contexto catastrófico da fuga de sírios para a Europa. A segregação desenvolvida no meio social entre os árabes prejudica a integração regional, dado que a integração engajada pela Liga Árabe partiu da incapacidade de tratar e normatizar os pilares de direitos humanos e da proteção aos refugiados numa região que é assolada por conflitos. A preferência dos países árabes, ricos em petróleo, por contratarem trabalhadores estrangeiros oriundos da Ásia, Europa e Américas em detrimento aos árabes, de países mais pobres, como a Jordânia, Síria, Palestina e Egito é um fato que assevera a desintegração árabe.

Figura 5 – Oficial kuaitiano fala sobre os refugiados sírios



Fonte: MACEOIN, 2015.

Apesar das falhas da Liga Árabe no esforço de realocar e defender os direitos dos refugiados historicamente atingidos por guerras no Oriente Médio, é importante destacar que a organização tem se posicionado favoravelmente em relação à Primavera Árabe. Segundo o autor Küçükkeleç (2012), a Liga Árabe demonstra redirecionamento ao apoiar a queda de ditaduras, visto que os Estados-membro são em grande maioria monarquias. Nesse sentido, se deve a essa mudança a pressão das sociedades árabes por reformas políticas e econômicas. Nas palavras do autor:

Embora as decisões da Liga Árabe podem parecer para um país-específico, ela está moldando significativamente o futuro da região. Ao condenar os regimes da Síria e da Líbia pelo uso desproporcional da violência contra seu próprio povo, a Liga Árabe tem encontrado um pouco legitimidade na demanda dos povos árabes. Com estas decisões, a Liga tem sinalizado que iria afastar ideias de nacionalismo árabe

14 No original em inglês: "Kuwait and the other Gulf Cooperation Council countries are too valuable to accept any refugees. [...] It's too costly to relocate them here. Kuwait is too expensive for them anyway, as opposed to Lebanon and Turkey, which are cheap. They are better suited for the Syrian refugees. [...] It is not right for us to accept a people that are different from us. We don't want people that suffer from internal stress and trauma in our country."

e de unidade árabe em busca de uma maior integração com o sistema internacional (KÜÇÜKKELEŞ, 2012, p. 4; tradução nossa)¹⁵.

Todavia, é importante frisar que a crise migratória regional – e dos próprios esforços para uma integração regional no Oriente Médio e Norte da África, capitaneada pela Liga Árabe – é também consequência dos atos ocorridos na Primavera Árabe, residindo aí uma contradição entre as práticas do bloco e seus países-membro, isoladamente, como no caso da Jordânia, e o discurso de apoio à democratização e integração regional.

Posto isto, nas próximas seções abordaremos o caso brasileiro e mercosulino de recepção dos refugiados e integração regional, como possíveis aportes e soluções à problemática existente no core da questão migratória síria-palestina.

Brasil: integralização do refugiado e proeminência regional

O Brasil foi o país da América Latina que mais acolheu refugiados após a Segunda Guerra Mundial. É membro do Comitê Executivo do ACNUR e em 1960 aderiu à Convenção de Genebra (1951), porém com algumas restrições: optou pela reserva geográfica e não concederia aos refugiados direito de associação ou direito a emprego remunerado. Já ao Protocolo de 1967, o Brasil aderiu no ano de 1972, mantendo a reserva geográfica. Foi apenas em 1989 que ocorreu a revogação da reserva geográfica pelo país, e em 1990 houve a adesão total à Convenção de Genebra de 1951, influenciado especialmente pela pressão dos demais membros do MERCOSUL.

A regulamentação da documentação e da condição de refugiado no Brasil aconteceu em 1991 (AYDOS; BAENINGER; DOMINGUEZ, 2008; MILESI; MORONI, 1998). Segundo Milesi e Moroni:

A aplicação de uma definição ampla de refugiado embasou, desde fins de 1992, os pedidos analisados e submetidos pelo ACNUR ao governo brasileiro. Este posicionamento implicou uma considerável mudança na população de refugiados no Brasil: cerca de 70% foram reconhecidos mais por razões humanitárias, em sentido amplo, do que pela aplicação do conceito de refugiados nos estritos limites da Convenção de 1951. (MILESI; MORONI, 1998, p. 99).

Além das leis de proteção a esses indivíduos, os refugiados no Brasil contam também com o apoio de organizações não-governamentais, como as Cáritas de São Paulo e do Rio de Janeiro, o ACNUR, e o próprio governo. Durante seu processo de integração local, eles recebem assistência que abrange moradia (albergues e abrigos públicos), alimentação, e proteção, além de orientação jurídica (MILESI; MORONI, 1998; AYDOS; BAENINGER; DOMINGUEZ, 2008).

Um dos motivos para a procura do Brasil como destino dos refugiados sírios e imigrantes palestinos são as raízes familiares, visto que a estimativa mostra um número de três milhões de brasileiros com ascendência síria, libanesa e palestina, principalmente devido a uma onda de imigração que ocorreu no início do século XX (LOUREIRO, 2014).

15 No original em inglês: "Though Arab League decisions may seem country-specific, they are significantly shaping the future of the region. By condemning the Syrian and Libyan regimes for disproportionate use of violence against their own people, the Arab League has somewhat found rightful the demand of Arab people. With these decisions, the League has signaled that it would move away from ideas of Arab nationalism and Arab unity in pursuit of further integration with the international system".

Nas mais recentes matérias sobre a crise na Síria, o Brasil é apontado como principal acolhedor dos refugiados sírios, mesmo que as principais rotas para essas populações estejam localizadas na Europa. Apesar da enorme distância, dez mil quilômetros entre o Brasil e a Síria, o governo brasileiro vem mantendo uma política diferente da de muitos países europeus em relação aos refugiados sírios e isso surge como diferenciador nos trâmites de migração. O próprio presidente sírio Bashar al-Assad reconheceu recentemente uma posição distinta do Brasil e demais países latino-americanos em relação à emigração e crise síria:

No geral, e é algo estranho e lamentável ao mesmo tempo, os países mais distantes da Síria têm uma visão muito mais realista do que acontece na Síria do que os europeus, que são mais próximos em distância, nós somos considerados como o quintal da Europa. Estou falando em nível oficial e enquanto sírio ao mesmo tempo. Eles nos conhecem muito mais e apoiam a Síria em todos os foros internacionais e não mudaram sua postura desde o início da crise. [...] Temos relações normais com eles, como temos com a Argentina, Venezuela, Cuba e todos os países da América Latina. Nossas relações não mudaram por conta da crise e eles conhecem cada vez melhor a situação e apoiam a Síria cada vez mais. Isso é muito diferente da postura europeia. (ALANDETE, 2016)

Em 2013 o Comitê Nacional para Refugiados (CONARE) publicou uma normativa facilitando a concessão de vistos a imigrantes sírios, resultado da enorme projeção que o conflito ganhou na imprensa internacional, mas a situação se agravou em 2015, quando milhares de sírios e refugiados das demais nacionalidades se dirigiram à Europa em busca de refúgio, praticando uma espécie de êxodo. A travessia pelo Mar Mediterrâneo em precárias embarcações vem causando a morte de centenas de pessoas, famílias inteiras que sonham com a paz.

Portanto, observa-se que apesar das dificuldades para emigrar da Síria em conflito e todo o trajeto até o Brasil, que passa obrigatoriamente pela Europa, os refugiados sírios que logram sucesso na documentação e chegada ao território brasileiro, possuem garantias legais de proteção e auxílio pelo Estado brasileiro, como é o caso dos imigrantes que agora podem se cadastrar para recebimento do Bolsa Família, um programa criado pelo governo para auxílio financeiro às famílias mais pobres e garantir a elas o direito à alimentação e o acesso à educação e à saúde, dentre diversas outras garantias.

Em decorrência dos conflitos ocorridos nas décadas de 1970 e 1980 nos países latino-americanos, que produziram milhões de refugiados, foi elaborada, em 1984, a Declaração de Cartagena como um instrumento regional de proteção aos refugiados, aplicável ao sistema interamericano e que pretendia alterar a definição de refugiados da Convenção, visto que esta não poderia ser aplicada no contexto dos conflitos da região (MOREIRA, 2005).

O Brasil, ao mostrar interesse em assinar a Declaração de Cartagena, acabou se tornando um país com enorme destaque no quadro geral de refugiados e solicitantes de refúgio da América do Sul. Tanto que, como mostrado anteriormente, os sírios estão em segundo entre os maiores solicitadores de refúgio no Brasil, após os conflitos de 2011 na Síria, superando os colombianos (1.257) e os angolanos (1.067).

Essa amostra revela que o Brasil e o ACNUR estão engajados nas atuações para oferecer as melhores condições possíveis para os refugiados, seja na questão de moradia – oferecem albergues e asilos públicos –, seja com medicamentos e assistência médica – fornecidos pelo ACNUR e hospitais públicos –, alimentação – financiada pelo ACNUR e por doações –, além de serem protegidos juridicamente com a intenção de serem integrados à comunidade local (LACERDA; SILVA; NUNES, 2015).

No caso, não somente dos refugiados sírios, mas de todos os outros que se instalam em território brasileiro, existem cursos de língua portuguesa oferecidos pelo governo, capacitação profissional e assessoria para alocação em postos de trabalhos. O ACNUR possui coparticipação prestando assistência aos refugiados de baixa renda e oferecendo programas de microcréditos para refugiados que pretendem montar um pequeno negócio (MOREIRA, 2005).

Todavia, diferentemente dos latino-americanos, que têm seus diplomas reconhecidos pelo Brasil mais rapidamente do que os refugiados de outras origens, o que garante a muitos bons empregos no país, os sírios e palestinos não possuem a mesma facilidade. A maior problemática vem da língua, que é um extremo empecilho na busca por um emprego, fazendo com que muitos sírios acabem conformando-se com condições de vida precárias, esperando por ajudas humanitárias ou subempregos, até mesmo aqueles que possuem ensino médio ou superior (LOUREIRO, 2014), assemelhando-se à situação registrada na Jordânia, conforme abordado na primeira seção.

A maior parte dos problemas ocorre nos primeiros meses em que os refugiados se estabelecem no Brasil, pelo fato de que o pedido de refúgio só pode ser feito em território nacional e para isso, os refugiados precisam chegar com visto de turista para que possam ser reconhecidos. Apesar dos esforços do governo em facilitar a obtenção do visto de turista, o número de solicitação de refúgio é maior, assim como o número de pessoas para a entrevista que garante o status de refúgio – países, como Haiti, Colômbia e Congo também se destacam nas solicitações de refúgio no Brasil. Como consequência, muitos refugiados vivem em território brasileiro de forma irregular por não terem passado pelo procedimento da entrevista (LOUREIRO, 2014).

Apesar dos esforços do ACNUR junto ao governo brasileiro, muitos são os desafios para conseguir integrar dignamente pessoas com realidades culturais tão distintas e, apesar do Brasil ser reconhecido mundialmente como um país acolhedor, muitos são os obstáculos passados por esses indivíduos até que sejam legalmente formalizados e integralizados no território brasileiro.

Na próxima seção, atentaremos ao fator mercosulino de integração regional e acolhida dos imigrantes como potencializador à inserção dos imigrantes palestinos e refugiados sírios no Brasil, também servindo de modelo de solução à situação observada na Jordânia e Liga Árabe.

MERCOSUL: um modelo legal de integralização de migrantes e refugiados

A Constituição brasileira, em seu art. 4º, parágrafo único, já diz que a República deverá buscar a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, ou seja, o próprio constituinte guiou os governos para adotaram medidas que integrassem os países vizinhos da América Latina, e para tanto, depois vários acordos e tratados em que o Brasil figurou, alguns antes mesmo da Constituição de 1988, criou-se o Mercado Comum do Sul, ou MERCOSUL.

Desse modo, em 26 de Março de 1991, em Assunção, no Paraguai, os governos de Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai, assinaram o Tratado de Assunção, para a criação do Mercado Comum do Sul, e a respeito do tratado, Esther Bueno Soares (1997) observa que: “O Tratado de Assunção é visto como uma quase ‘Carta Constitucional’ pois é flexível ao ponto de abrigar não só a situação inicial, como situações e necessidades futuras no âmbito integracionista”, assim, em Assunção não foi pensado apenas nas necessidades imediatas que os países-membros buscavam, mas deixou em aberto possibilidade de avanços futuros no campo de integração.

Contudo, como explica Francisco Rezek (2011), o Tratado de Assunção apenas, não tinha natureza institucional, não tinha personalidade jurídica, e para tanto foi assinado o Protocolo de Ouro Preto,

em 1994, um protocolo adicional ao Tratado de Assunção que, além de dotar o MERCOSUL de personalidade jurídica internacional, estabeleceu a estrutura institucional da organização, além das fontes jurídicas do bloco e como seria a solução de controvérsias entre os Estados-membros.

Além dos quatro Estados fundadores do Mercosul, ao longo dos anos, outros países passaram a integrar o bloco como associados, começando pelo Chile em 1996, o Peru em 2003, a Colômbia e o Equador em 2004, e a Guiana e o Suriname em 2013. A Venezuela, em 2012 passou oficialmente a integrar o bloco, passando de quatro para cinco Estados participantes, e no mesmo ano a Bolívia começou o processo de adesão definitiva ao bloco.

A partir desse tópico vamos apontar, portanto, algumas questões relevantes envolvendo os países membros do MERCOSUL com a questão dos refugiados, desse modo, trataremos a respeito do Brasil, Argentina, Uruguai, Paraguai e Venezuela, afim de propor nas conclusões uma aproximação entre a questão de integração e integralização dos refugiados no Brasil e MERCOSUL e possibilidades para a Jordânia e Liga Árabe.

O Brasil é tido como um exemplo na questão de recepção dos refugiados, nas palavras de Antônio Gueterres, Alto Comissário das Nações Unidas para Refugiados, em uma visita feita ao Brasil, em 2005, mostrando uma tradição com a questão, visto que, foi primeiro País do cone-sul a integrar a Convenção de 1951, que trata a respeito do tema, além disso, o País tem uma legislação que abarca o tema, a lei 9474/97, e que cria uma agência ligada ao Ministério da Justiça para cuidar da questão, o CONARE, que é o órgão que concede a situação de refugiado para alguém.

O País em 2013 tinha registrado em torno de 5.200 refugiados, um número pequeno, em relação a outros países, como o Líbano, que cerca de 1 milhão de refugiados em seu território, o que corresponde a quase ¼ da população do País, que é de 4.4 milhões de pessoas, ou como a própria Jordânia, conforme apontado na primeira seção.

Ainda que o número de refugiados no Brasil seja pequeno, representa um relevante salto comparado a anos anteriores, em 2010, para se ter uma ideia, eram apenas pedidos de 566 refúgio no País, até Outubro de 2014, segundo o ACNUR, as solicitações chegavam a 8.302, um aumento que pode ser justificado pelo aumento de crises humanitárias pelo mundo, e como prova disso, os sírios passaram a ser o maior grupo de refugiados no País, devido a grave guerra civil que o País atravessa, ultrapassando os refugiados advindos da Colômbia, já que o governo colombiano vem fazendo acordos de paz com a FARC, e além disso, o governo da Colômbia aderiu ao Acordo de Residência do MERCOSUL, que facilitou a residência temporária no Brasil, e logo, facilitou a possibilidade de residência fixa no País. Em discurso em setembro de 2016 na Assembleia Geral das Nações Unidas, o presidente ilegítimo Michel Temer, descendente de imigrantes libaneses, dissera haver no Brasil cerca de nove mil refugiados no país, dentre estes, 2.300 sendo de origem síria¹⁶.

O Estatuto do Estrangeiro (Lei 6815/80)¹⁷ cuida da entrada e admissão dos estrangeiros, tipos de visto, transformação destes, a prorrogação da estada, condição do asilado, registro do estrangeiro, saída e retorno do Brasil, documentação para viagem, a deportação, a expulsão e a extradição. Aborda também os direitos e deveres do estrangeiro, bem como da naturalização ordinária e a criação do Conselho Nacional de Imigração, além de estar inserido na proposta de legislação migratória comum do MERCOSUL.

Como resultado da guerra civil síria, a Argentina também tem recebido grande número de refugiados sírios, e criou junto com o ACNUR e a *Comisión Nacional para los Refugiados* (CONARE), instituída em 2006 pela lei 26.156, chamada lei dos refugiados, um programa para receber pessoas que fogem dos confrontos na Síria e na região, baseada na expertise do CONARE brasileiro.

16 Cf. <http://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/reuters/2016/09/19/temer-defende-solucao-negociada-para-crise-de-refugiados-no-mundo.htm>.

17 Ressalta-se que o Estatuto do Estrangeiro remonta ao período ditatorial militar vigente no Brasil à época, portanto, uma legislação que se preocupava quase que exclusivamente com a segurança nacional e que no seu ínterim citava apenas uma vez o termo "imigrante". Nos últimos anos diversos projetos estão em tramitação no Congresso Nacional propondo uma nova "Lei de Migrações", destacando-se o de autoria do senador Aloysio Nunes Ferreira, pronto para ser votado no plenário da Câmara dos Deputados (PL 2516/2015), motivo de controvérsias entre acadêmicos e pesquisadores de migrações, entidades sociais e comunidades de imigrantes e refugiados.

Recentemente, o Uruguai recebeu seis prisioneiros advindos da prisão estadunidense em Cuba, Guantánamo, com o status de refugiados. Para a questão de direitos humanos como um todo, não só no enfoque dos refugiados, foi um passo muito significativo, isso pois, Guantánamo é uma prisão mantida pelos Estados Unidos, com várias denúncias de violações aos direitos humanos. Segundo dados do ACNUR, o Uruguai possui uma média de 200 refugiados e solicitantes de asilo, onde a maioria advém da Colômbia. Um número pequeno se comparados a outros Estados, mas que talvez poderia ser explicado pela própria posição geográfica do País.

Assim como outros países da América Latina, o Uruguai faz parte dos mais importantes instrumentos de proteção dos refugiados, como a convenção de 1951 e o protocolo de 1967. Internamente, a questão dos refugiados no País é disciplinada pela lei 18.076 de 2006, que criou a CORE, *Comisión de Refugiados*, que é o órgão responsável por analisar as solicitações de refúgio, e que no País, é composto por vários representantes, como do Ministério das Relações Exteriores, do Congresso e do próprio Alto Comissariado.

Do mesmo modo que o Uruguai, o Paraguai, segundo dados do ACNUR possui um número pequeno de refugiados e solicitantes de asilo, cerca de 100, onde assim como em outros países, tem uma lei que estabelece um órgão que irá tratar a respeito dos refugiados, que nesse caso, é a lei 1938, adotada em 2002 no País, onde instituiu o CONARE, *Comisión Nacional de Refugiados*, que é composta de vários representantes, como o de ONGs e do próprio ACNUR.

Apesar de fazer parte de importantes acordos internacionais a respeito dos refugiados, como a convenção de 1951 e o seu protocolo de 1967, até 2012 o Paraguai ainda não havia reconhecido duas importantes convenções sobre os apátridas (tema por vezes tratado como correlato ao dos refugiados), qual seja a Convenção de 1961 para reduzir casos de apátridas, a qual em 2012 aderiu e se comprometeu a aderir a Convenção de 1954 sobre o Estatuto dos Refugiados.

Contudo, diferentemente dos países citados anteriormente, a Venezuela, segundo o ACNUR, nos últimos anos tem tido um número médio de 200 mil refugiados, onde a maioria massiva veio da Colômbia. Desse modo, assim como em outros países, a Venezuela também tem um CONARE, *Comisión Nacional de Refugiados*, criada pela Lei Orgânica sobre Refugiados ou Refugiadas e Asilados ou Asiladas, e além disso, visto o grande número de pessoas nesse status, o país conta com Secretarias Técnicas Regionais, que são instancias regionais criadas por lei.

Cada País, em sua legislação interna, adota mecanismos para tratar da situação de pessoas que buscam refúgio, como visto anteriormente, podendo estabelecer órgãos internos que irão cuidar do estabelecimento do status de refugiados para aqueles que solicitam, como o CONARE no Brasil, além de instituir regras a respeito do procedimento que cada País tomará ao se deparar com solicitantes de refúgio.

Ultrapassado essa esfera interna, na América Latina, ou em especial nos países membros do MERCOSUL, existem documentos que tratam a respeito dessa temática, que inclusive influenciaram as legislações internas mais recentes acerca do refúgio. Esses documentos têm grande importância no sentido de que podem nortear o trabalho de cada Estado com o tratamento dado aos refugiados, além de outros temas correlatos que são por vezes tratados juntos com os refugiados propriamente ditos, com apátridas e deslocados internos.

O primeiro documento regionalmente que trata a respeito desse assunto é a Declaração de Cartagena sobre os Refugiados, assinada na Cartagena das Índias, quinta maior cidade da Colômbia, em 1984, e que buscou uma abordagem a respeito do tema na América Latina e Caribe.

A Declaração de Cartagena é um marco no que refere-se a proteção dos refugiados pois trouxe uma nova abordagem ao tema na região, pois ampliou o conceito de refugiado trazido pela Convenção de 1951, colocando como causa de refúgio “graves violações de direitos humanos”, além de enaltecer a solidariedade e cooperação entre os países em busca de resolver, ou melhor cuidar, do problema dos refugiados, isso influenciado por crises em Estados da América, que por conseguinte, geravam um

grande fluxo de refugiados, como a crise política na Guatemala, ou grande violência em El Salvador, ambos na década de 80. El Salvador inclusive enfrentou uma guerra civil em 1979.

Em 2012, em Fortaleza, no Brasil sediou e reunião de ministros interiores dos países-membros do MERCOSUL e associados que deu origem a Declaração de Princípios do MERCOSUL sobre a Proteção Internacional dos Refugiados. Esse documento foi uma preparação para a Cartagena + 30, encontro comemorativo que celebrou em 2014 os 30 anos da Declaração de Cartagena.

A Declaração de princípios buscou reforçar ideias de proteção dos refugiados, e mostrou um interesse político para causas humanitárias dos Estados-membros do MERCOSUL, como a ideia da não devolução de um solicitante de refúgio para o País que está fugindo, o compromisso de assegurar aos refugiados direitos civis iguais aos de um estrangeiro, entre outros importantes pontos.

A Cartagena + 30, como a própria ACNUR traz, foi estratégica para os países da América Latina e Caribe discutirem os novos desafios que a região precisava enfrentar, problemas que vieram se desenvolvendo ao longo do tempo e que era preciso novas abordagens, como o grande fluxo de haitianos procurando refúgio no Brasil por conta dos desastres naturais em seu País.

O principal resultado da reunião da Cartagena + 30 foi a criação da Declaração do Brasil da Cartagena + 30 e um Plano de Ação, em que como proposto para organização do evento, foram reconhecidas novas situações para o descolamento de pessoas de seus países de origem ou procedência, além de olhar para um problema tão grande quanto o motivo que alguém deixa o seu País, que é o reassentamento dessa pessoa em um novo lugar, com uma nova cultura, tendo que conviver com a realidade política e social daquele País que procurou para refugiar-se.

É possível observar então que a situação do América do Sul, comparada a outros lugares do mundo, não é grave, conquanto os países-membros do MERCOSUL têm-se mostrado preocupados com a questão e buscando melhorar a proteção para aqueles que solicitam esse status, em especial o Brasil (OLIVEIRA; AMARAL, 2015).

Entretanto, a situação em outros pontos do mundo não é tão tranquila na forma institucional e prática do refúgio, pelo contrário, números de solicitantes de refúgio tem aumentado ao longo dos últimos anos e as guerras civis, como a da Síria e a instabilidade constante no Oriente Médio e Norte da África.

Mais uma vez, a atuação de agências internacionais, ONGs e governos, é essencial para garantir a dignidade das pessoas que se encontram nessa difícil situação, mas infelizmente, tudo o que eles podem fazer, em especial o ACNUR ou ONGs é tratar do problema quando ele já ocorreu, é tratar para que a situação do refugiado não seja tão difícil quanto já é, estaria mais para um trabalho amenizar a dor. Neste sentido, a presente seção aponta que os mecanismos legais e institucionais do MERCOSUL, com a criação de comitês nacionais para refugiados e o diálogo permanente entre os seus países-membro para a questão migratória, surge como um próprio viés da integração regional no seu sentido clássico, possível de aplicação no íterim da Liga Árabe, como forma de promover a coordenação institucional e regional à questão migratória, ainda que as práticas sejam distintas, mas visando a criação de um diálogo sobre o tema, com possibilidades reais de aplicação vis-à-vis minorar as consequências da migração em massa de refugiados e a própria desestruturação dos seus Estados-membro.

Considerações Finais

Como pudemos observar, a integração regional encerra a necessidade de uma gestão coletiva das imigrações e coloca como ordem no dia a construção de uma identidade não circunscrita aos limites territoriais do Estado-nação. No limite, seria visitar o conceito de cidadania assentado ao pertencimento a um espaço geográfico e a uma identidade nacional, adequando-o a um mundo globalizado (KERBAUY; TRUZZI, 2007).

Em matéria de migração internacional, são inúmeras as lacunas no tratamento de um tema por si só complexo. Em parte, vivemos um período em que estas se aprofundam, diante dos múltiplos agentes e interesses envolvidos em escala global (COUTINHO, 2013). Por outro lado, a capacidade de juntar interlocutores tão variados traz efeitos profícuos e fundamentais ao processo de entendimento e transformação da realidade. Ramirez e Alfaro (2010) destacam o papel fundamental desses espaços multilaterais de discussão, onde recomendações e mecanismos de ação são propostos regionalmente.

Nesse sentido, apesar de ser um bloco com viés de integração muito mais recente que a Liga Árabe, o MERCOSUL apresenta aportes institucionais-legais contemporâneos e úteis a minoração dos problemas acarretados pelas questões do refúgio e que visam a inserção do migrante e refugiado nas sociedades dos seus Estados-membros, baseados especialmente na cooperação e no diálogo, ainda que tal processo não esteja otimizado e ainda possua deficiências, inclusive práticas.

Portanto, observamos que a adoção de um diálogo baseado no modelo integracionista e integrador do MERCOSUL por parte dos membros da Liga Árabe, em especial a Jordânia, possibilitaria uma coordenação na temática da mobilidade humana no Oriente Médio e Norte da África, fortalecendo os laços propostos por aquele bloco e incorrendo numa melhoria dos relacionamentos dos países da região, vis-à-vis a concorrência de eventos oriundos da Primavera Árabe, conflitos com organizações terroristas e a crise migratória.

Ainda que o direito islâmico existente na região se difira dos moldes legais e institucionais mercosulinos, a aproximação pelo diálogo e coordenação logística, política e legal é semelhante a todos os membros das Nações Unidas, especialmente quando do trato das questões de refúgio e trabalho, apesar das deficiências e resistências à sua aplicação.

Posto isto, entendemos que a potencialização de blocos de integração política, como o caso da Liga Árabe, também se dá por searas externas à exta, como os casos que citamos ao longo do artigo, podendo ser minorados ou majorados com os exemplos de outros blocos, como o MERCOSUL.

Referências Bibliográficas

- ABED, Oroub Al. Palestinian Refugees in Jordan. **Forced Migration Review**, Oxford, n. 25, p.1-21, fev. 2004. Disponível em: <<http://www.forcedmigration.org/research-resources/expert-guides/palestinian-refugees-in-jordan/fmo025.pdf>>. Acesso em: 07 fev. 2016.
- AGÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS DE ASSISTÊNCIA AOS REFUGIADOS DA PALESTINA NO PRÓXIMO ORIENTE (UNRWA). **Jordan Camp Profiles**. 2016. Disponível em: <<http://www.unrwa.org/where-we-work/jordan/camp-profiles?field=13>>. Acesso em: 08 fev. 2016.
- ALANDETE, David. Bashar al-Assad: “Há 80 países que apoiam os terroristas na Síria”. **El País**. Madri, p. 1-1. 20 fev. 2016. Disponível em: <http://brasil.elpais.com/brasil/2016/02/20/internacional/1455973003_241057.htm>. Acesso em: 21 fev. 2016.
- AL-AZA'R, Mohammad Khaled. Arab Protection for Palestinian Refugees. **Badil Working Papers**, Belém, n. 8, p.1-33, nov. 2004. Disponível em: <http://www.badil.org/phocadownloadpap/Badil_docs/Working_Papers/wp-8_khalid_al-azare.pdf>. Acesso em: 04 fev. 2016.
- AL-KILANI, Saleh. A duty and a burden on Jordan. **Forced Migration Review**, Oxford, n. 47, p.31, set. 2014. Disponível em: <<http://www.fmreview.org/en/syria/alkilani.pdf>>. Acesso em: 01 fev. 2016.
- ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS (ACNUR). **2015 UNHCR country operations profile - Jordan**. 2015. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/>>

- pages/49e486566.html>. Acesso em: 08 fev. 2016.
- ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS (ACNUR). **Needs soar as number of Syrian refugees tops 3 million**. 2014. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/53ff76c99.html>>. Acesso em: 14 fev. 2016.
- ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS (ACNUR). **States Parties to the 1951 Convention relating to the Status of Refugees and the 1967 Protocol**. 2015. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/3b73b0d63.html>>. Acesso em: 01 fev. 2016.
- AMNESTY INTERNATIONAL. **Syria's refugee crisis in numbers**. 2015. Disponível em: <<https://www.amnesty.org/en/latest/news/2015/09/syrias-refugee-crisis-in-numbers/>>. Acesso em: 10 fev. 2016.
- AYDOS, Mariana; BAENINGER, Rosana; DOMINGUEZ, Juliana Arantes. Condições de Vida da População Refugiada no Brasil: trajetórias migratórias e arranjos familiares. In: CONGRESSO DA ASSOCIAÇÃO LATINO-AMERICANA DE POPULAÇÃO, 3., 2008, Córdoba. **Anais do III Congresso da Associação Latino-Americana de População**. Córdoba: ALAP, 2008. p. 1 - 14. Disponível em: <http://www.faed.udesc.br/arquivos/id_submenu/1416/artigo_sobre_refugiados_2008_mrj.pdf>. Acesso em: 20 fev. 2016.
- BADIL RESOURCE CENTER FOR PALESTINIAN RESIDENCY & REFUGEE RIGHTS. **Survey of Palestinian Refugees and Internally Displaced Persons 2008-2009**. Belém: Badil, 2009. 6 v. Disponível em: <http://www.badil.org/phocadownload/Badil_docs/publications/survey08-09/survey08-09-executive-summary.pdf>. Acesso em: 05 fev. 2016.
- COUTINHO, Beatriz Isola. Migração internacional e integração regional: diálogos entre Mercosul e a Unasul. **Cadernos de Campo**, Araraquara, n. 17, p.59-71, 2013. Disponível em: <<http://seer.fclar.unesp.br/cadernos/article/view/7366/5198>>. Acesso em: 21 fev. 2016.
- HADDAD, Toufic. **Palestinian Forced Displacement from Kuwait: The Overdue Accounting**. 2010. Disponível em: <<http://www.badil.org/en/component/k2/item/1514-art07.html>>. Acesso em: 03 fev. 2016.
- IBRAHIM, Youssef M. Jordan a Grim Refuge for Kuwait Palestinians. **The New York Times**. Nova York. 03 out. 1991. Disponível em: <<http://www.nytimes.com/1991/10/03/world/jordan-a-grim-refuge-for-kuwait-palestinians.html?pagewanted=all>>. Acesso em: 04 fev. 2016.
- INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION. **Access to work for Syrian refugees in Jordan: A discussion paper on labour and refugee laws and policies**. 2015. Disponível em: <http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---arabstates/---ro-beirut/documents/publication/wcms_357950.pdf>. Acesso em: 02 fev. 2016.
- JORDÂNIA. Constituição (1952). Constituição de 01 de janeiro de 1952. **The Constitution of the Hashemite Kingdom of Jordan**. Amã, Disponível em: <http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---ilo_aids/documents/legaldocument/wcms_125862.pdf>. Acesso em: 05 fev. 2016.
- JORDÂNIA. Lei nº 6, de 01 de janeiro de 1954. **Law No. 6 Of 1954 On Nationality (last Amended 1987)**. Amã, Disponível em: <<http://www.refworld.org/docid/3ae6b4ea13.html>>. Acesso em: 07 fev. 2016.
- KEANE, Fergal. **Syrian refugees: Women in Jordan 'sexually exploited'**. 2013. Disponível em: <<http://www.bbc.com/news/world-middle-east-22707377>>. Acesso em: 13 fev. 2016.
- KERBAUY, Maria Teresa Miceli; TRUZZI, Oswaldo. Globalização, migrações internacionais e novos desafios à cidadania. **Perspectivas**, São Paulo, v. 31, p.123-135, jun. 2007. Disponível em: <<http://piwik.seer.fclar.unesp.br/perspectivas/article/viewFile/523/448>>. Acesso em: 21 fev. 2016.

- KÜÇÜKKELEŞ, Müjge. Arab League's Syrian Policy. **SETA Policy Brief**, Ancara, n. 56, p.1-20, abr. 2012. Disponível em: <<http://file.setav.org/Files/Pdf/arab-league's-syrian-policy.pdf>>. Acesso em: 15 fev. 2016.
- LACERDA, Jan Marcel de Almeida Freitas; SILVA, Amanda Arruda de Souza e; NUNES, Rayanne Vieira Galvão. O caso dos refugiados sírios no Brasil e a Política Internacional Contemporânea. **Revista de Estudos Internacionais**, João Pessoa, v. 6, n. 2, p.100-116, 2015. Disponível em: <<http://www.revistadeestudosinternacionais.com/uepb/index.php/rei/article/view/209/pdf>>. Acesso em: 20 fev. 2016.
- LOUREIRO, Gabriela. **Como vivem os refugiados sírios no Brasil**. 2014. Disponível em: <http://www.brasilpost.com.br/2014/02/21/sirios-brasil-refugio_n_4832849.html>. Acesso em: 20 fev. 2016.
- MACEOIN, Denis. **The Arab States and the Refugees**. 2015. Disponível em: <<http://www.gatestoneinstitute.org/6502/refugees-arab-states>>. Acesso em: 12 fev. 2016.
- MILESI, Rosita; MORONI, J. Refugiados no Brasil. In: SERVIÇO PASTORAL DOS IMIGRANTES (Org.). **O Fenômeno Migratório do Limiar do Terceiro Milênio**. Petrópolis: Editora Vozes, 1998. p. 99.
- MINISTÉRIO DO TRABALHO DA JORDÂNIA. Direito do Trabalho (التشريعات / قانون), 2016. Disponível em: <<http://bit.ly/1JJE53E>>. Acesso em: 06 fev. 2016.
- MOREIRA, Julia Bertino. A problemática dos refugiados na América Latina e no Brasil. **Cadernos PROLAM/USP**, São Paulo, v. 7, n. 4, p.57-76, 2005. Disponível em: <http://www.usp.br/prolam/downloads/2005_2_3.pdf>. Acesso em: 20 fev. 2016.
- OLIVEIRA, Wellington da Silva; AMARAL, Sérgio Tibiriçá. Algumas análises sobre os refugiados no Mercosul e no mundo. In: ETIC 2015 - ENCONTRO DE INICIAÇÃO CIENTÍFICA, 1., 2015, Presidente Prudente. **Anais**. Presidente Prudente: Faculdades Integradas Antônio Eufrásio de Toledo, 2015. p. 1 - 18. Disponível em: <<http://intertemas.toledoprudente.edu.br/revista/index.php/ETIC/article/view/4839/4592>>. Acesso em: 20 fev. 2016.
- RAMÍREZ, Jacques G.; ALFARO, Yolanda A. Espacios multilaterales de diálogo migratorio: el proceso Puebla y la Conferencia Sudamericana de Migración. **Andina Migrante**, Quito, n. 9, p.2-10, dez. 2010. Disponível em: <<http://67.192.84.248:8080/bitstream/10469/2769/1/BFLACSO-AM9-01-Ramirez.pdf>>. Acesso em: 21 fev. 2016.
- REZEK, José Francisco. **Direito internacional público**: curso elementar. 13. ed., rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2011.
- SELL, Ralph R. Egyptian International Labor Migration and Social Processes: Toward Regional Integration. **International Migration Review**, [s.l.], v. 22, n. 3, p.87-108, 1988. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/2546586>>. Acesso em: 21 fev. 2016.
- SOARES, Esther Bueno. **Mercosul**: desenvolvimento histórico. São Paulo: Ed. Oliveira Mendes: Belo Horizonte: Del Rey, 1997.
- THE TELEGRAPH. **Inside the largest Syrian refugee camp**: Zaatari camp three years on. 2015. Disponível em: <<http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/middleeast/jordan/11782854/Inside-the-largest-Syrian-refugee-camp-Zaatari-camp-three-years-on.html>>. Acesso em: 07 fev. 2016.
- WORLD BANK. **Jordan**: Middle East & North Africa (developing only). 2014. Disponível em: <<http://data.worldbank.org/country/jordan>>. Acesso em: 04 fev. 2016.

A UNASUL como estratégia de expansão da liderança regional brasileira

UNASUR as expansion strategy of Brazil's regional leadership

DANILLO AVELLAR BRAGANÇA | danillo.braganca@yahoo.com.br

Professor do curso de Relações Internacionais da PUC Minas Poços de Caldas. Doutorando em Ciência Política na Universidade Federal Fluminense. Pesquisador do Núcleo de Análise de Conjuntura do Centro de Estudos Político-Estratégicos da Escola de Guerra Naval.

Recebimento do artigo Julho de 2016 | **Aceite** Julho de 2016

Resumo A posição do Brasil enquanto liderança regional na América do Sul parece incontestada em muitos aspectos. O país possui a maior reserva de recursos naturais, o maior território, a maior população e o maior produto interno do continente. Esta liderança parece algo natural ao Brasil. Entretanto, esse status não é exatamente uma garantia indiscutível. Qualquer liderança é precedida de uma série de prerrogativas que um Estado que se pretenda líder precisa contemplar. Este é um caminho permanente, tortuoso, não-constante e custoso, ao passo que o Brasil possui um histórico interessante de dificuldade quanto ao próprio reconhecimento desta condição. Esta estratégia precisa ser constantemente revista, tanto como política pública quanto como extensão dos interesses nacionais, dentro da lógica de transição hegemônica que o planeta experimenta hoje. Uma das revisões a serem feitas é a do papel da integração regional através da União das Nações Sul-Americanas, também chamada de UNASUL. O objetivo deste artigo é compreender como a política externa brasileira, a estratégia de liderança e o esforço de integração regional se coadunam na UNASUL, inclusive na consolidação de certos interesses nacionais. **Palavras-Chave** Integração, Subimperialismo, Política Externa Brasileira

Abstract Brazil as a regional leader on South America seems to be uncontested in many aspects. Brazil does have the greater natural resources reservation, greater territory, greater population and great GDP. This leadership seems natural to Brazil. However, it is not truly guaranteed. Any leadership is preceded by a number of prerogatives that a state needs to contemplate. This is a permanent, tortuous, inconstant and costly way, nevertheless Brazil have an historical difficult about recognize itself as a leader. About this Brazilian regional leadership over South America, so much has been discussed. This strategy, however, needs to be always revised, as much like a public policy or like a national interest, within the logic of hegemonic transition that the planet experiments today. One of this revisal is the role of South American integration through UNASUR. The main goal of this paper is to understand how Brazilian Foreign Policy, the leadership strategy and the regional integration efforts coadunate on UNASUR, an initiative of multiple objectives, including consolidation of Brazilian national interest on South America. **Keywords** Integration, Subimperialism, Brazilian Foreign Policy

Apresentação

As origens do expansionismo brasileiro e pretensão de potência de nossa nação são históricas. Desde a conquista do Estado pela elite econômica através do golpe que tirou João Goulart do poder em 1964 (DREIFUSS, 1981) fala-se na criação de um “*centro de irradiação de expansão imperialista na América Latina, criando inclusive premissas para um poderio militar próprio*” (MARINI, 1974, p. 74). O Brasil se projeta em relações com seus vizinhos que pendulam entre expansão e contração, liderança e isolacionismo. O processo de ruptura institucional que culminou na deposição de Dilma Rousseff do poder em 31 de agosto de 2016 marca, além de uma coincidência histórica, um novo marco nestas relações.

Este revezamento não é necessariamente contínuo e sequer cartesiano. Existem largos momentos de expansão, precedidos ou sucedidos de momento de menor expansão, ou de isolacionismo, em maior ou menor escala. Ainda estamos por saber o que será deste novo arranjo governamental, mas algumas linhas já podem ser delineadas.

A relação com os Estados Unidos no plano hemisférico também não é linear, e muitas vezes subordinada ao interesse nacional. Existem largos momentos de antagonismo, alguns de “cooperação antagonista” (ZIBECHI, 2012, p. 47), precedidos de alinhamento pragmático.

Os governos de Lula da Silva (2002-2010) e Rousseff (2010-2016) representaram um perfil novo na política externa brasileira em muitos aspectos. Para o Brasil, isto significou um momento importante, de encarar com afincamento o projeto de realização do chamado “Brasil potência”, na superação de suas enormes dificuldades internas, a criação de um projeto nacional de unidade, formando, de fato, um pólo de poder sul-americano de características não-hegemônicas, mas de liderança nossa, em coalizão com a Argentina, sob pena de viver a ordem multipolar dos nossos dias sob a égide do comando norte-americano. O recém-empossado governo Temer (2016-) traz muitas dúvidas, sobretudo quanto à existência ou manutenção das mesmas linhas de exercício de liderança na América do Sul através dos instrumentos de integração regional como a UNASUL.

Este texto tem como objetivo discutir a maneira pela qual o Brasil se projeta como líder regional através da União de Nações do Sul (UNASUL). Nossa principal hipótese é que a UNASUL representava a principal das iniciativas e a de maior potencial de êxito neste posicionamento brasileiro, e que, portanto, deveria ser permanentemente aprimorada. Tanto é que uma das principais rupturas do novo governo foi precisamente nesta modalidade de integração, já logo em seu período de interinato.

Faremos uma breve exposição sobre as linhas gerais da política externa de Lula da Silva e Rousseff de modo a alimentar nosso debate sobre a Unasul, entender os limites desta expansão e as capacidades a serem desenvolvidas pela diplomacia brasileira. Além disso, veremos a conjuntura do governo Rousseff e proporemos algumas questões a serem levantadas neste momento delicado da política nacional e como isto poderia influenciar as orientações de política externa. Por fim, algumas breves colocações sobre o atual governo e como as iniciativas de integração se encontram hoje.

Metodologia de expansão

As mudanças que ocorreram no Brasil desde 1960 até os dias de hoje foram muito drásticas. Em muitos aspectos, as mudanças no planeta e na região são quantitativamente menores daquelas experimentadas no país. Demograficamente, por exemplo, as taxas de crescimento populacional fizeram com que, desde 1960 para cá, o país saltasse de uma população de 70 milhões de habitantes para uma população total atual de um pouco mais de 200 milhões. População esta que era, em 1960, metade urbana, metade rural, e que hoje circula em torno de 80% de população urbana (ZIBECHI, 2012) e continua crescendo.

Economicamente, este hiato de tempo nos colocou entre as dez maiores economias do planeta, e já figuramos em sexto lugar nos últimos anos. Há um enorme fluxo de capitais que foi atraído para o Brasil, com acentuado crescimento entre 2008 e 2010, chegando ao quarto lugar global, atrás apenas de Estados Unidos, China, Hong Kong e Bélgica (ZIBECCHI, 2012, p. 288).

O Brasil também se tornou um grande investidor internacional, sobretudo nos países da região. O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) se tornou grande vetor desta expansão, valor que quadruplicou entre 2001 e 2010, chegando ao patamar de 190 bilhões de dólares. O foco desta expansão era muito dirigido à construção de infra-estrutura na América Latina, com empresas brasileiras se expandindo fortemente pela região – não por acaso, Andrade Gutierrez, Odebrecht, OAS, Queiroz Galvão e Camargo Corrêa são alvos permanentes de investigação.

Parte substancial deste volume de dinheiro foi direcionada à América Latina. Esta expansão fez com que o país fosse paulatinamente deixando de ser dependente, não sendo mais um centro médio de acumulação como queria Marini (1974) e outros. O que ocorre, entretanto, é que, como afirma Fontes (2010), ainda que o Brasil tenha se tornado autônomo em relação ao capital norte-americano, a burguesia nacional que conduz este expansionismo o faz sem a direção política. A aliança com Lula da Silva e depois, com Rousseff, de certa forma, seriam somente a condição para que a acumulação continuasse a existir.

Esta é uma visão importante sobre a UNASUL. Mesmo que ela represente uma mudança de perfil na inserção brasileira na relação com os vizinhos, na verdade, ela ainda representa o interesse desta burguesia na acumulação desenfreada. A crise econômica que o país experimenta nos dias de hoje poderia ser interpretada, dentro desta lógica, como uma ruptura da aliança com as elites econômicas e os governos do Partido dos Trabalhadores (PT). O Brasil é ainda um dos únicos países com possibilidade de dirigismo da classe burguesa pelos mecanismos de controle do Estado, mas que esta regulação, que pode ser vista como mais dura no governo Rousseff, esteja além do interesse da burguesia brasileira. A estratégia se mostrou ao menos questionável no desenrolar dos eventos que culminaram na deposição de Rousseff, ou talvez um extrapolar destes interesses para além do que o acordo firmado na Carta aos Brasileiros lá no início do governo Lula da Silva.

A UNASUL, como manifestação do interesse nacional e da vocação política de potência do Sul construída pelo PT, representa um avanço importante no aprofundamento desta expansão e consolidação desta liderança brasileira. Era necessário evitar a subordinação do país ao eixo hemisférico, é preciso criar, com cautela, uma estratégia de expansão, a fim de consolidar a dominação brasileira na região e antagonizá-la com os Estados Unidos de forma suave, mas sob os auspícios da burguesia nacional. Seria uma liderança benigna, que circularia principalmente em torno de cinco eixos, dos quais a UNASUL é o seu conjunto unificado.

Estes eixos seriam 1) o fortalecimento da integração regional, 2) a construção de uma identidade genuína sul-americana em defesa, 3) a articulação das indústrias nacionais em torno da liderança industrial brasileira, com o maior parque industrial da região, 4) a permanência de um crescimento econômico que se sustente por longos momentos, possibilitando a emergência de uma classe trabalhadora (SOUZA, 2015) capaz de ser o motor econômico da região e 5) a transformação da América do Sul em um pólo na relação multipolar de poder no planeta.

O sucesso desta receita foi tão impactante que foi capaz de articular o interesse da burguesia nacional, do Itamaraty, das Forças Armadas e do principal instituto de pensamento estratégico dos governos do PT, o Instituto de Política Econômica Aplicada (IPEA). A UNASUL é a manifestação desta receita e, de forma exitosa, foi implantada, a partir de 2008, como efeito calculado desta expansão cautelosa, mas ainda assim, agressiva, do Brasil, rumo ao status de liderança regional.

Em Puig (1980), encontramos linhas gerais sobre a maneira pela qual um país constrói sua condição de autonomia e projeta seu modelo de desenvolvimento para seus vizinhos. Já que, na visão do autor

argentino, o sistema internacional repete mais padrões hierárquicos do que anárquicos, a expansão de um determinado Estado neste sistema deverá respeitar algumas fases iniciais.

O Brasil, diz Fiori (2011), aproveita de uma situação de baixa competição e sistema integrado de Estados e economias nacionais na América do Sul, não havendo maiores disputas pela hegemonia regional, possibilitando esta condição de supremacia brasileira que foi gradativamente sendo construída. Criou uma hierarquia dentro da América do Sul, na qual o Brasil tinha plenas capacidades para liderança, mas que precisava respeitar as condições históricas em que a diplomacia brasileira se impunha, os interesses da burguesia nacional, das Forças Armadas e da aliança política garantida pela notoriedade de Lula da Silva tanto nacional quanto internacionalmente. Lula da Silva, certamente o maior dos estadistas brasileiros, teve a capacidade que ninguém teria, de articular todos estes interesses e projetar o Brasil seguindo esta difícil cartilha.

São quatro, diz Puig (1980), os estágios para esta projeção: 1) a formalização da condição de Estado soberano; 2) recursos suficientes para a articulação de um projeto nacional; 3) consonância de políticas de potência em áreas estratégicas de interesse, baseada na troca de autonomias em classes de igual ou semelhante importância, como por exemplo, o modelo de desenvolvimento em comum; por fim, 4) o rompimento com a condição de dependência para com o centro e postura de não-obediência frente a orientações que tenham sua origem exterior à integração.

Segundo Saraiva (2016), Lula da Silva imprimiu à política externa brasileira um novo tipo de orientação. Este novo perfil colocava o país como protagonista do Sul, sendo a atuação brasileira em foros multilaterais sempre vocacionada para garantir os interesses de países do Sul e, quando possível, garantir os interesses nacionais. A estratégia da UNASUL, do jeito como a admitimos aqui, se enquadrou neste processo. Respeitando as tradições autonomista e universalista da política externa brasileira, este novo perfil brasileiro considerava a posição de *player* global – o que o pleito a um assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas representava como auge desta atuação.

O aumento da projeção global e a liderança na América do Sul seriam, portanto, objetivos adjacentes, muitas vezes interpretados como um novo tipo de dominação. Sobre isso, diz Saraiva (2016):

Essa abordagem da liderança na América do Sul recebeu apoio político de diferentes grupos durante o governo de Lula. Além de estar vinculada fortemente aos desenvolvimentistas, que viam no desenvolvimento da infraestrutura regional um elemento importante para o desenvolvimento brasileiro, foi incentivada pelos autonomistas do Itamaraty (que viam a região como um potencial bloco de poder); por geopolíticos nacionalistas que tiveram um lugar de destaque nesse governo; e uma comunidade epistêmica pró-integração que incluía atores políticos do Partido dos Trabalhadores e acadêmicos que defendiam uma integração regional. (SARAIVA, 2016, p. 299)

A UNASUL era um dos instrumentos mais fundamentais para alcançar este escopo. Na visão de Saraiva (2016), esta liderança pode não ter apontado para a integração como *articulação de soberanias*, mas pensando em outro nível, a partir da cooperação, da governança regional e a regionalização, entende de forma parecida também Vigevani e Aragusuku (2016). As diferenças não foram inteiramente dirimidas, e a UNASUL em si não se constituiria com este objetivo. Assumir os custos como *paymaster*, a partir do BNDES, criando caminhos para a cooperação regional gradual, auxiliando os países vizinhos com capital técnico, investimentos e obras de infra-estrutura.

A estratégia obedeceria esta lógica, além do pensamento de integração latino-americana construída pela visão do Partido dos Trabalhadores. Funcionaria assim como “círculos concêntricos” (VIGEVAANI e ARAGUSUKU, 2016), onde o nível de autonomia seria maior ou menor de acordo com a distância do centro constituído.

Desta maneira, o Mercosul seria o primeiro estágio desta formação. O Brasil resguarda muito de sua autonomia nesta relação imediata, o que naturalmente é resultado de uma visão de potência. Quer dizer, a dificuldade com que os mecanismos de institucionalização do Mercosul se deparam se relacionam com a falta de interesse dos setores estratégicos da sociedade brasileira em conduzir relações de maior equilíbrio com os países imediatamente vizinhos.

A atual estrutura, muitas vezes engessada, difícil, que inclusive gera um número grande de reclamações por parte da diplomacia de Buenos Aires, Montevideo e Assunção, dá conta das assimetrias internas ao bloco, mas também deste posicionamento soberano que a elite nacional brasileira tem como seu projeto. Os importantes avanços históricos, como o aprofundamento do diálogo entre estes países do Mercosul, a construção das relações de confiança, entre outros, são desconsiderados, frente aos interesses econômicos gerais.

Se num primeiro momento, o Mercosul é instrumentalizado em processos como a integração como a União Européia ou no rechaço aos avanços norte-americanos, sobretudo em acordos bilaterais, em outros, ele é desconsiderado. Se a integração é considerada pela chancelaria brasileira um movimento de concessão de soberania, em relação ao Mercosul, não há muito humor para aberturas mais profundas, mais substanciais.

Por sua vez, a UNASUL surge em contexto diferente. Se as motivações para o desenvolvimento se coadunavam na contração do Tratado de Assunção de 1991, no fundamento originário da UNASUL está o respeito às diferenças de visão econômica. Neste sentido, para um governo que pretende exercer outro tipo de hegemonia na América do Sul, em termos mais alinhados ao interesse hegemônico norte-americano, a UNASUL não caberia neste horizonte.

Não se pretendeu eliminar estas diferenças, mas criar um espaço prioritário de diálogo e respeito à diversidade. Seria, como afirmam Vigevani e Aragusuku (2016), o segundo círculo concêntrico da projeção política brasileira no sistema internacional. Sobre isto, citam os autores:

A Unasul tem o caráter de um instrumento sul-americano, portanto não latino-americano e ainda menos hemisférico. Esse objetivo explica-se porque nesse espaço, na formulação do Estado brasileiro, de seus políticos e de seus altos funcionários, podem-se criar consensos a respeito de alguns temas. Consensos que [...] são possíveis na medida em que se busca a ordem e permitem manter a independência dos estados individuais. Mais relevante, consensos que podem ser obtidos como resultado de uma composição de poder marcadamente regional. Desse modo, compatibilizam-se preservação da autonomia, cooperação, integração seletiva e um espaço comum onde as relações correspondem a outra geografia, atenuando, não eliminando, o peso de fatores extra-regionais. Isso seria possível na América do Sul, mas não na América Latina e menos ainda na esfera continental. (VIGEVANI E ARAGUSUKU, 2016, p. 284)

Se há um novo sistema multipolar emergente no planeta, a pretensão dos governos de Lula da Silva era de promover a construção de um destes pólos na América do Sul, sob liderança brasileira. As relações por vezes contrastantes entre Brasil, Argentina e Venezuela não seriam superadas, mas o Brasil funcionaria como fiel da balança, e promoveria uma integração de natureza política, ou seja, diversa da proposta que inicialmente se vinculou ao Mercosul. A posição de *paymaster* era essencial, sobretudo com uma economia argentina fragilizada, e numa economia venezuelana sustentada majoritariamente na produção de hidrocarbonetos, sendo o Brasil um importante exportador para o país¹.

A UNASUL representaria, portanto, esta projeção. O incentivo brasileiro à construção de Base Industrial de Defesa Sul-Americana, a criação do Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS) e a articu-

lação da Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA) ao esforço de integração da UNASUL promoveriam uma articulação razoável entre autonomia e projeto de potência, garantindo certo envolvimento das elites econômicas e a proposta de maior ênfase nas relações com os vizinhos do Sul.

O argumento da identidade foi reforçado, dando origem a outras iniciativas que contaram em maior ou menor escala com a participação brasileira. Na Telesur, a televisão do Sul criada por Hugo Chávez em 2005, pouco se viu o investimento brasileiro, dado que os grandes oligopólios de mídia do país rechaçavam o fortalecimento de uma agência de notícias de orientação política diferente da sua. Este partidarismo midiático no Brasil sempre foi considerado um empecilho para o aprofundamento das relações intra-regionais, mas a projeção de liderança e a vitalidade econômica, sobretudo dos mandatos de Lula da Silva, garantiam a anuência deste movimento.

As crises econômicas enfrentadas a partir dos mandatos de Rousseff, entretanto, desfizeram esta anuência, assim como as alianças políticas que existiam no mandato anterior, gerando necessariamente uma descontinuidade, pra dizer o mínimo sobre isso. Ainda não há conhecimento integral sobre a extensão desta descontinuidade, é necessário dizer novamente. Entretanto, percebe-se novo trato com os vizinhos, sobretudo com relação ao governo de Nicolás Maduro na Venezuela, na aproximação com Argentina e Paraguai em recente visita de Temer aos dois países, com a desobrigação da partilha do pré-sal, entre outros.

Por fim, a Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC) seria o terceiro círculo concêntrico, mas não vamos aqui nos estender nesta discussão. A figura abaixo define com clareza o argumento de Vigevani e Aragusuku (2016) de forma a clarificar a idéia.

Figura 1 – Mapa construído da América Latina - próprio



1 Nota-se que o avanço do Nafta (North American Free Trade Association) em direção ao México consolidado em 1992 sugere uma erosão do conceito de América Latina, o que ajuda ainda mais a inviabilizar uma integração hemisférica. Entretanto, há na relação Brasil e México uma série de complementaridades e convergências que poderiam suscitar maior aproximação. De qualquer modo, a extensão de outro círculo concêntrico tão próximo ao México poderia gerar uma insatisfação ainda maior nas relações entre Brasília e Washington, que nunca se sustentaram em bases muito harmoniosas desde 1994.

Para Saraiva (2016), o saldo da política externa de Lula da Silva é positivo neste esforço e, sustentado neste entrelaçado de instituições de governança regional como a UNASUL, criou um espaço regional de natureza sul-americana com foco nos interesses destes países, com o gradual descolamento da agenda norte-americana. Mesmo isto parece ter sido rompido, mas carece de maior pesquisa.

Não há no Brasil forte impulso à integração, sobretudo por conta de sua elite produtiva e setores de mídia, que tendem à aproximação ao centro do sistema. Os governos do Partido dos Trabalhadores construíram agendas de política externa que, muitas vezes, não contemplavam esta tradição avessa aos países vizinhos, mas de forma geral, os anos de 1990 e 2000 representam uma forte aproximação a eles.

Governo Rousseff

Houve continuidade da política externa de Rousseff a partir das linhas delimitadas por Lula da Silva. Os fatores internos que eram menos incidentes sobre a política externa do último, admitem os autores, ocuparam mais a definição e a prática desta linha de ação. Os contrastes entre as coalizões política de Lula da Silva, com maior controle sobre os partidos da base governista, e os rachas tanto no Partido dos Trabalhadores (PT), quanto no Partido da Mobilização Democrática Brasileira (PMDB) e outros, é gritante. Isto afetou a definição de política externa neste processo de rompimento institucional.

As orientações de governança regional estabelecidas nos governos anteriores de Lula da Silva foram mantidas, como aponta Spektor (2014), sem que houvesse mudança conceitual profunda. A intenção de sustentar a liderança e expansão na América do Sul de forma destacada ao conceito mais geral de América Latina foram mantidas – desconsiderando o México, a América Central e o Caribe, que em nosso ponto de vista, poderiam ser reforçadas, ainda que Rousseff tenha visitado o México em 2015, sem grandes resultados.

Os fatores externos também foram diferentes entre os governos Lula da Silva e Rousseff. Ainda que não possam ser identificadas linhas específicas vindas dos Estados Unidos em relação ao Brasil ou à América do Sul, em geral, a instabilidade em países como o Paraguai, Venezuela e Brasil podem ser conectadas em algum momento com interesses geopolíticos estadunidenses, sem que eles fossem, entretanto, centrais ou determinantes.

O manejo bilateral da atuação comercial norte-americana nas relações com países da América do Sul contrastou com a assinatura do Acordo de Associação Transpacífica, que abarcava Peru e Chile. As críticas de veículos conservadores no Brasil apontavam imediatamente para uma marginalização do Brasil no comércio internacional, o que é sem fundamento por uma série de motivos. Um deles merece ser ressaltado, que é a importância que Rousseff deu a acordos com os países dos BRICS, o que pode ter contrabalançado esta relação. Mas, se trata de um novo desafio a lidar, e que somente novas informações posteriores vão criar novas respostas a este desafio, como aponta Saraiva (2016), *“a formação da Aliança do Pacífico colocou em contraposição o regionalismo pósliberal da UNASUL e desafiou a estratégia brasileira com o retorno do modelo do regionalismo aberto.”* (SARAIVA, 2016, p. 306)

Novos desafios de ordem econômica também se descortinaram. A queda abrupta do preço do Brent no mercado internacional também gerou instabilidades internas à UNASUL e à região, afetando diretamente a pouco diversificada economia venezuelana. A própria produção de barris no pré-sal brasileiro, ainda que já sustentáveis em seu custo, geraram problemas de ordem interna em estados produtores, como o Rio de Janeiro. Problemas de gestão na Venezuela, em grandes construtoras brasileiras envolvidas em grandes contratos internacionais como a Odebrecht, a Camargo Corrêa, as listas de contas ocultas do HSBC Bank e os chamados “Panamá Papers”, sobre empresas de fachada no Panamá, também podem ser apontados como agravante do quadro regional sul-americano, envolvendo, por exemplo, o presidente argentino Mauricio Macri.

A crise econômica na Venezuela precisa ser mais esmiuçada, porque tem importante efeito sobre esta liderança brasileira na região e sobre a UNASUL. A questão é que no Mercosul, a Venezuela poderia ser penalizada dados os dispositivos legais presentes no Tratado de Assunção. Mas isto não ocorre dentro da UNASUL. As relações entre Brasil e Venezuela sempre foram exploradas pela oposição ao projeto brasileiro de expansão e liderança na América do Sul, por motivos já apresentados acima. Por iniciativa da UNASUL, diálogos foram estabelecidos entre as partes políticas na Venezuela, inclusive no que culminou em eleições legislativas, relativamente bem-sucedidas. Mas este é um ponto sensível: a tradição não-intervencionista, a dificuldade em construir liderança e utilizar a rede de governança para amainar a situação interna na Venezuela deixaram ainda mais esta sensação de esvaziamento, mesmo com a intromissão, considerada por muitos como indevida, de senadores de oposição ao governo Rousseff, em Caracas, em apoio ao também opositor Leopoldo López, em uma situação de bastante oportunismo e total descalabro em relação aos princípios consagrados pela diplomacia brasileira.

O próprio Itamaraty passou a se sentir desprestigiado neste processo de esvaziamento da liderança brasileira. A crise econômica dos anos de 2014 para frente afetou todas as pastas, mas Saraiva (2016) atribui ao perfil pessoal de Rousseff um agravamento desta condição. A preferência pela tentativa pouco exitosa de solução dos debates internos, numa fase mais isolacionista do país, contrastava com a avidez e a habilidade da política externa de Lula da Silva. Ao dar mais ênfase à tentativa de se manter no poder, muito se perdeu em relação à integração.

A verdade é que o orçamento geral do Ministério das Relações Exteriores sofreu cortes, e logo apareceram as dívidas em relação aos compromissos brasileiros em organismos internacionais. Menos diplomatas estavam sendo admitidos no competitivo concurso para o Instituto Rio Branco, também em contraste com as mais de cem vagas que eram ofertadas quase que anualmente para o Concurso de Admissão à Carreira Diplomática (CACD). Durante a escrita deste texto, em outubro de 2016, o Itamaraty passava por uma crise sem precedentes, inclusive com representações em greve, algo que nunca se passou antes.

Este encolhimento pode sugerir certo cansaço na construção da liderança brasileira na região, assim como no projeto de expansão da condição de potência do Sul. Funções foram perdidas pelo Itamaraty, e repassadas para o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, sobretudo em relação a funções comerciais. Agências foram descentralizadas, assim como decisões sobre política externa e comércio exterior.

No entanto, importantes iniciativas tem o governo Rousseff como corte temporal. A Escola Sul-Americana de Defesa, é, como aponta a ata da IX Reunião Executiva do CDS, “*um centro de altos estudos, de articulação das iniciativas nacionais dos Estados Membros, formação e capacitação de civis e militares em matéria de defesa e segurança regional de nível político-estratégico*” (BRAGANÇA, 2015).

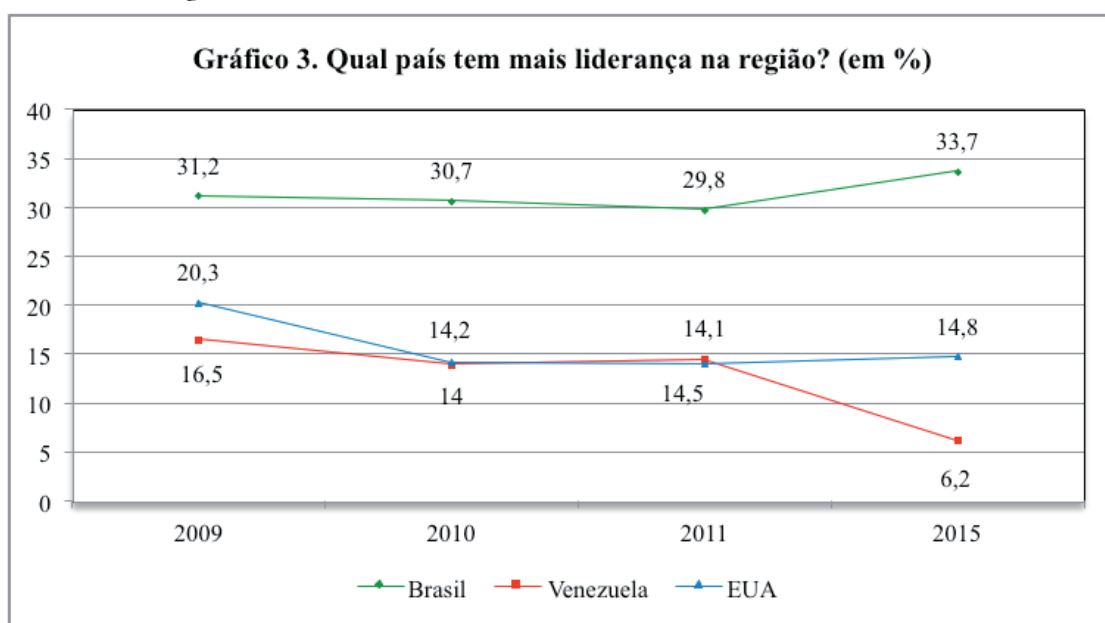
Sobre o CDS e a ESUDE, aponta Bragança (2015):

Assumir que o debate está concluído e não há esforços a mais para serem feitos em favor da integração é um equívoco. O CDS e agora a ESUDE, representam pontos positivos, e devem ser refinados, ter legitimidade, serem financiados. A construção de um foro permanente para temas de defesa deve ser promovida, a garantir que as Forças Armadas tenham participação grande na formação desta comunidade identitária. (BRAGANÇA, 2015, p.82)

Considerações finais possíveis

Em termos gerais, entretanto, ainda não se consegue sentir uma baixa quantitativa desta relação de liderança e expansão brasileira na região, mas talvez uma pendulação. Como aponta Bressan (2016), em termos gerais, a confiança dos latino-americanos na liderança brasileira até aumentou, na forma como indica o gráfico abaixo.

Figura 2: IN: BRESSAN (2016). Fonte: Latinobarómetro (2015)



Entretanto, o que nos interessa aqui são nuances de natureza qualitativa na construção desta liderança regional via UNASUL. Neste sentido, uma mobilização como a que deu origem à UNASUL e às experiências de integração dos governos do PT parece não dever se repetir. O reequilíbrio das relações com os grandes centros será uma tônica possível e já até publicizada pelo titular da pasta de Relações Internacionais. O Itamaraty, e sua tradição autonomista em relação à política nacional, seguirá esta orientação naturalmente, sem o questionamento sobre o quanto esta descontinuidade, se vir a acontecer, afetará as relações com os parceiros regionais e os blocos de integração construídos anteriormente.

O Mercosul é um alvo recorrente. Mais que um “delírio megalomaniaco”, o Mercosul é fruto de uma aproximação permanente, com muitos sobressaltos, e que remete a uma convergência de agendas na América do Sul a partir da década de 1990. As críticas quanto à natureza restritiva do Mercosul, entretanto, geram instabilidade nos países-membros, sobretudo em relação ao desequilíbrio entre os Estados economicamente menos competitivos e o peso das exportações brasileiras. A pressão que a crise na Venezuela enfraquece ainda mais o bloco, e há o risco, a partir dos dispositivos legais que regem o Mercosul, de suspensão temporária do país, pressionada pela aliança Temer-Macri.

O efeito geral deste quadro ainda não pode ser bem descrito. Estamos em meio a um ponto de inflexão, um hiato isolacionista em relação a América do Sul, e que pode sugerir que esta conjuntura interna ao Brasil tenha necessariamente forçado um desinteresse na política externa de modo geral e que tenha enfraquecido a posição brasileira junto ao Mercosul e a UNASUL. O rompimento da aliança com as elites e o Partido dos Trabalhadores debilitará ainda mais as relações com os parceiros regionais, o que

pode vir a retardar a expansão e liderança brasileira, sobretudo no que se refere à conclusão da integração energética e de transportes, a participação no porto de Mariel e as iniciativas regionais.

A UNASUL segue sendo percebida como instrumento crucial no campo da expansão brasileira na região, mas não pelo chanceler. Sua mediação em situações de instabilidade política é considerada exitosa, o que tende a dar mais impacto aos instrumentos consensuais que lhe dão suporte. A total desconstrução da política externa brasileira do governo Temer não precisa do apoio popular e implantará indubitavelmente ações de pouca ou nenhuma consulta. Nesse sentido, a rede construída entre os países sul-americanos será testada em sua solidez.

A própria aproximação dos Estados Unidos e Cuba, por iniciativa do primeiro, é considerada uma vitória deste comportamento de líder regional e de solidificação da identidade regional sul-americana impulsionada e liderada pelo Brasil. O sistema interamericano consolidado pela Organização dos Estados Americanos parece cada vez mais obsoleto, ainda que tenha sido reavivado brevemente na diplomacia do governo Rousseff em tentar dar ao seu processo de impeachment um aspecto inconstitucional – o que é verdadeiro e que obteve sucesso.

Resta saber o que em linhas gerais será feito com a UNASUL. No quadro geral que emerge dos seis meses iniciais do governo Temer, não é mais uma prioridade, ainda que a integração regional em outras bases esteja no horizonte. A guinada à direita do continente gerará novos arranjos, que poderão usar a arquitetura utilizada anteriormente. Mas dado o nível de despreparo e de politização da política externa, qualquer iniciativa atribuída ao Partido dos Trabalhadores e aos governos Lula da Silva e Rousseff corre sério risco de ser eliminada.

Referências Bibliográficas

- BRAGANÇA, Danillo Avellar. A Escola Sul-Americana de Defesa e a construção da comunidade de segurança sul-americana. **Revista Mundorama**, vol. 94, 2015.
- BRESSAN, Regiane Nitsch. O espaço da América Latina na política externa brasileira. In: SERBIN, Andrei (Ed.). **¿Fin de ciclo y reconfiguración regional?** América Latina y las relaciones entre Cuba y los Estados Unidos. Buenos Aires: CRIES, 2016.
- DREIFUSS, Rene Armand. **1964: A Conquista do Estado**. Rio de Janeiro: Ed. Vozes, 1981.
- FIORI, José Luis. **Brasil e América do Sul: o desafio da inserção internacional soberana**. Brasília: CEPAL/IPEA, 2011.
- FONTES, Virgínia. **O Brasil e o capital-imperialismo**. Rio de Janeiro: EPSJV, UFRJ, 2010.
- GARCIA, Marco Aurélio. Dez anos de política externa, In: SADER, Emir, (ed.) **Dez anos de governos pós-neoliberais no Brasil: Lula e Dilma**. Rio de Janeiro: FLACSO Brasil, 2013.
- MARINI, Ruy Mauro. **Subimperialismo y desarrollo**. Cidade do México: Siglo XXI, 1974.
- PUIG, Juan Carlos. **Doctrinas internacionales y Autonomía Latinoamericana**. Caracas: Instituto de Altos Estudios de América Latina. Universidad Simón Bolívar, 1980.
- PUIG, Juan Carlos. Introducción, In: PUIG, Juan Carlos (org). **América Latina: Políticas Exteriores Comparadas. Tomo I**. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1984.
- RUSSELL, Roberto e TOKATLIAN, Juan Gabriel Tokatlian. From Antagonistic Autonomy to Relational Autonomy, **Latin American Politics and Society**, Vol. 45, No. 1: 1-24, 2003.
- RUSSELL, Roberto, TOKATLIAN, Juan Gabriel Tokatlian. **Autonomía y neutralidad en la globalización**. Una readaptación contemporánea. Buenos Aires: Capital Intelectual, 2010.
- SARAIVA, Miriam G. Continuidade e mudança na política externa brasileira. As especificidades do

comportamento externo brasileiro de 2003 a 2010, em **Relações Internacionais** n.37, março/2013, pp.63-78.

- SARAIVA, Miriam G. Estancamento e crise da liderança brasileira no entorno regional. In: SERBIN, Andrei (Ed.). **¿Fin de ciclo y reconfiguración regional?** América Latina y las relaciones entre Cuba y los Estados Unidos. Buenos Aires: CRIES, 2016.
- SOUZA, Jessé. **A tolice da inteligência brasileira:** ou como o país se deixa manipular pela elite. São Paulo: Leya, 2015.
- SPEKTOR, Matias. Diplomacia de transição, em **Folha de São Paulo**, 29/Out./2014. <http://www1.folha.uol.com.br/colunas/matiasspektor/2014/1540019-diplomacia-de-transicao.shtml>.
- VIGEVANI, Tulio, ARAGUSUKU, Juliano. O Brasil no contexto das reconfigurações regionais. In: SERBIN, Andrei (Ed.). **¿Fin de ciclo y reconfiguración regional?** América Latina y las relaciones entre Cuba y los Estados Unidos. Buenos Aires: CRIES, 2016.
- ZIBECHI, Raul. **Brasil Potência:** Entre a integração regional e um novo imperialismo. Rio de Janeiro: Consequência, 2012.

O neoconservadorismo segundo os neoconservadores norte-americanos

The neoconservatism according to the American neoconservatives

CLÁUDIO JÚNIOR DAMIN | superdamin@terra.com.br

Doutor em Ciência Política (UFRGS), professor do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Pampa.

Recebimento do artigo Abril de 2015 | **Aceite** Novembro de 2016

Resumo O artigo tem o objetivo examinar o neoconservadorismo nos Estados Unidos a partir da visão de alguns intelectuais que estão associados a esse pensamento de política exterior. Busca-se responder a um questionamento específico: o que é, para os intelectuais considerados neoconservadores nos Estados Unidos, o neoconservadorismo? Nossa hipótese de trabalho é a de que o neoconservadorismo nos Estados Unidos é definido pelos neoconservadores como algo genuinamente norte-americano cujos postulados restam enraizados na própria sociedade daquele país. Os neoconservadores, nesse sentido, compreendem o conjunto de ideias que defendem como pertencente e coerente com o contexto socioeconômico, cultural e político em que estão inseridos.

Palavras-Chave Neoconservadorismo, Política externa norte-americana, Militarismo, Hegemonia benevolente

Abstract The article aims to analyze neoconservatism in the United States from the perspective of some intellectuals that are associated with this thought of foreign policy. We seek to answer a specific question: what is, for intellectuals considered neoconservatives in the United States, neoconservatism? Our working hypothesis is that neoconservatism in the United States is defined by neoconservatives as something genuinely American whose postulates are rooted in the American society. The neoconservatives, in this sense, understand the set of ideas that stand as belonging and consistent with the socioeconomic, cultural and political context in which they live. **Keywords** Neoconservatism, US Foreign Policy, Military, Benevolent Hegemony

Introdução

Influente nas duas administrações de George W. Bush (2001-2008), o pensamento neoconservador em política externa tem sido, em geral, avaliado retrospectivamente como um grande mal para os Estados Unidos, especialmente por seus postulados que restaram aplicados à chamada “guerra contra o terrorismo” na qual se inserem as intervenções militares no Afeganistão (2001) e Iraque (2003) após os atentados terroristas de 11 de setembro de 2001 (Frachon e Vernet, 2006; Buchanan, 2004).

No mais das vezes tem-se uma visão crítica em relação aos postulados neoconservadores, como se fossem obra de “um grupo de alucinados políticos” (Hobsbawn, 2007, p. 51) que teriam “sequestrado” a mente do presidente (Buchanan, 2004; Lind, 2003) ou que acabaram se radicalizando através de um processo de “polarização grupal” (Sustein, 2010), tudo em favor de uma “ambição imperial” (Harvey, 2003, p. 159) e cujo resultado foi uma “revolução na política externa dos Estados Unidos” (Daalder and Lindsay, 2003, p. 1, tradução nossa).

As críticas ao neoconservadorismo norte-americano, nesse sentido, são bem conhecidas da comunidade acadêmica. A partir de tal constatação, o artigo tem o objetivo de empreender um esforço compreensivo sobre o neoconservadorismo nos Estados Unidos a partir do que dizem alguns intelectuais que restavam associados a esse pensamento de política exterior. Busca-se responder a um questionamento específico, a saber: o que é, para os intelectuais considerados neoconservadores nos Estados Unidos, o neoconservadorismo? Não se trata, bem entendido, de um trabalho de denúncia ou crítica deliberada da ontologia neoconservadora, mas sim de uma tentativa de definição do fenômeno a partir das leituras operadas por seus próceres.

Nossa hipótese de trabalho é a de que o neoconservadorismo nos Estados Unidos é definido pelos conservadores como algo genuinamente norte-americano cujos postulados restam enraizados na própria sociedade daquele país. Os neoconservadores, nesse sentido, compreendem o conjunto de ideias que defendem como pertencente e coerente com o contexto em que interagem.

Além desta Introdução, o artigo está dividido em três outras partes. Na primeira delas abordamos a chamada hipótese da “nação neoconservadora” e a noção segundo a qual o neoconservadorismo em seu sentido mais amplo seria um fenômeno distintamente norte-americano. A segunda parte foca na questão da influência benevolente do país no sistema internacional e o consequente uso do poder militar para exercer essa influência. Por fim, tecemos rápidas considerações finais sobre as questões tratadas ao longo do artigo.

A hipótese da “nação neoconservadora”

Robert Kagan, um neoconservador¹ proeminente, defendeu uma tese que para os neoconservadores parece ter sido intelectualmente muito desafiadora. Para ele:

As tendências associadas atualmente com o neoconservadorismo estão mais profundamente enraizadas nas tradições americanas do que os críticos gostariam de admitir, o que significa que não serão tão facilmente arrancadas, mesmo com a chegada da eleição presidencial. (Kagan, 2008, p. 24, tradução nossa)

1 O artigo trata do pensamento neoconservador relacionado à política externa e vinculado à terceira geração de neoconservadores pós-derrubada do Muro de Berlim. Os postulados neoconservadores ligados à crítica moral da sociedade norte-americana, muito fortes principalmente na segunda geração de neoconservadores, nesse sentido, não são objeto de atenção do trabalho.

A tese de Kagan (2008) confere, desde já, contornos universalistas em relação ao neoconservadorismo. Na esteira dessa interpretação, seria tremendo equívoco apontá-lo como uma “aberração” ou como algo totalmente divorciado da sociedade na qual seus postulados foram efetivados. Kagan (2008), a partir da história da nação, de suas múltiplas vezes em que seu envolvimento no exterior demandou o uso da força militar, e do próprio caráter da população, sustenta que o fato de o pensamento neoconservador ter se tornado uma força intelectual significativa durante as administrações de George W. Bush não se deveu a uma “tomada do poder” por um movimento em particular; ao contrário, que as ideias promovidas e publicizadas pelos neoconservadores encontraram, entre os cidadãos, um apoio que refletia não uma novidade, mas sim a expressão mais clara de seu *ethos*, de suas características distintivas do resto do mundo. Para ele, aliás, os Estados Unidos são uma “nação neocon” desde sua fundação em 1776.

Comentando a guerra do Iraque e a responsabilidade atribuída aos neoconservadores em relação ao seu início em 2003, Kagan (2008) resume a tese da “nação neocon”:

O esforço para explicar a guerra como um produto de manipulação de um punhado de “neoconservadores” é um esforço para escapar do que para muitos pode ser uma realidade mais incômoda: a de que existe alguma coisa no caráter americano que o leva nessa direção. (Kagan, 2008, p. 30, tradução nossa)

A lógica expressa pelo autor é justamente a de que o neoconservadorismo não produziu a sociedade norte-americana, mas sim que foi por ela produzido. Admitir esse ponto de vista requer, por sua vez, a renúncia analítica de uma crítica mais forte em relação aos neoconservadores enquanto protagonistas de uma ideologia “assassina”, “belicista” e “contra a paz”, um grupo de “megalomaniacos” que teria empreendido verdadeira “lavagem cerebral” na cabeça do presidente republicano. Trata-se, sobretudo, de uma estratégia construída por Kagan (2008) para assinalar que seus posicionamentos encontraram eco no seio da sociedade norte-americana.

Conceber o neoconservadorismo dessa forma reforça a noção oferecida por Irving Kristol (2005), em um artigo de seminal importância, de que o neoconservadorismo, longe de se constituir em um movimento, seria, mais precisamente, uma *persuasão*, “que se manifesta ao longo do tempo, mas de forma irregular, e cujo significado vislumbramos apenas em retrospecto” (Kristol, 2005, p. 164, tradução nossa).

O neoconservadorismo, nesse sentido, seria uma primeira variante do conservadorismo norte-americano do século XX, constituindo-se em algo singular ao país, não encontrando correspondência, por exemplo, no continente europeu. Seu maior feito, segundo Kristol (2005), teria sido a popularização do conservadorismo norte-americano, com conseqüente ampliação de sua base eleitoral a partir da migração, na década de 1970, de intelectuais norte-americanos para a órbita do Partido Republicano.

Persuasão, estrito senso, pressupõe o convencimento de alguma coisa a alguém. Movimento, ao contrário, sugere propriedades constitutivas tais como organização, hierarquia, liderança e execução. Trata-se de uma distinção importante na interpretação que os conservadores fazem do seu pensamento.

Usualmente Irving Kristol é apontado como *godfather* do neoconservadorismo e, antes dele, Leo Strauss, mesmo que ambos não tivessem o tema da política externa como um objeto direto de estudo (Thompson, 2010). Os apontados como “patronos” do neoconservadorismo tampouco legaram uma obra que sistematizasse o corolário neoconservador para as relações internacionais. O que deve ser observado é que neoconservadores focados em política externa restam dispersos em distintos *think tanks*, universidades, revistas e jornais norte-americanos. Não há um líder e, como se costumava dizer na década de 1970, “são todos caciques e nenhum índio” (Buchanan 2004, p. 38, tradução).

Assim, entender o neoconservadorismo como uma persuasão parece ser um ato defensivo por

parte dos neoconservadores, justamente porque a estruturação de seus conteúdos e argumentos se dá a partir da observância do percurso histórico de seu país e não de uma teoria sistemática propriamente dita. Daí é que deriva a noção de que os neoconservadores possuem uma comunidade de ideias partilhadas e inscritas fundamentalmente na concepção moral norte-americana de mundo. Não estariam, dessa forma, deslocados de seu contexto sociopolítico.

Há outra consequência importante a ser salientada quando se apreende o neoconservadorismo enquanto uma persuasão, tendência ou atitude e não como um movimento. Como muitos intelectuais possuem origem judaica, tal contexto tem fornecido farta munição para que estes sejam rotulados como uma “cabala”, um movimento político judaico a serviço dos interesses de Israel (Mac Donald, 2004). Aqui é importante deixar claro que ser judeu não é um pressuposto para partilhar da tendência neoconservadora. Contudo, ser neoconservador demanda um apoio estratégico ao estado de Israel, visto como um *locus* de liberdade e democracia em meio a uma região permeada por autoritarismos e fundamentalismos religiosos. Não se trata, contudo, de um movimento político judaico, sendo esse um dos “mitos” associados ao neoconservadorismo, conforme articula Boot (2004).

Do ponto de vista da política externa, Kristol (2005, p. 167, tradução nossa) ressalta que “não há um conjunto de crenças neoconservadoras em matéria de política externa, apenas um conjunto de atitudes derivadas da experiência histórica”. E ele aponta quatro das principais “atitudes”, que poderiam ser consideradas “teses” neoconservadoras, a saber:

- a) A importância do sentimento patriótico entre os cidadãos, ainda mais importante em uma nação de imigrantes como seria o caso dos Estados Unidos e cujas instituições deveriam encorajá-lo;
- b) A noção de que um governo mundial seria algo totalmente indesejável, havendo, portanto, grande suspeição em relação a instituições internacionais que pretendem ter um papel de governança acima das soberanias estatais;
- c) Os governantes devem ter a capacidade política de distinção entre amigos e inimigos, valendo-se de uma clara alusão ao período da Guerra Fria em que, segundo Kristol (2005), muitos homens inteligentes não tratavam a União Soviética como um inimigo; e,
- d) Para uma potência como os Estados Unidos o conceito de “interesse nacional” não se baseia em questões geográficas, constituindo-se, ao contrário, em um valor moral, que os obriga, sempre que possível, a defender regimes democráticos ameaçados por forças autocráticas.

Há, aqui, alguns aspectos que são fundamentais. O primeiro deles é a importância reservada ao sentimento de amor à pátria, o que demanda um mergulho completo na tradição cultural dos Estados Unidos. O sentimento patriótico é visto como um elemento ordenador pelos neoconservadores e capaz de fornecer a argamassa necessária para a coesão social interna. Aqui transparece a noção de que a maior força dos Estados Unidos é a sua população, formada por indivíduos de valores morais bem definidos e inseridos em uma tradição cultural de séculos, marcadamente “excepcional”, distintiva do resto do mundo.

Depois, a defesa da soberania norte-americana como a instância política ordenadora última não subordinada a decisões de órgãos internacionais outros. Como os norte-americanos enxergam-se singulares em sua existência no sistema de nações, parece mesmo que tal condição produz um sentimento de importância da atuação do país no exterior, inclusive relativizando o princípio da soberania territorial de

outros países quando uma intervenção fosse necessária.

Kristol (2005) também assinala que a política externa dos Estados Unidos, avaliada sob a ótica neoconservadora, deveria estar baseada em critérios schmittianos, mais precisamente em sua díade *amigo x inimigo*, e que sustentados em tal distinção é que se poderia compreender mais precisamente qual seria o interesse nacional da nação. Aqui o ponto a ser notado é que discernir o bem do mal depende de um critério moral de validade universal. O neoconservadorismo, portanto, para manter sua influência, necessitaria apontar *inimigos*, pois a convivência com eles faria parte da trajetória civilizacional dos Estados Unidos. Na década de 1990 Kristol (1996) já diagnosticava essa necessidade existencial:

Com o final da Guerra Fria o que nós realmente precisamos é de um inimigo ideológico e ameaçador claro, que mexa com os nossos brios e que possa nos unir em oposição. Não é isso que o filme de maior sucesso do ano, *Independence Day*, nos está dizendo? Onde estão nossos alienígenas quando mais precisamos deles? (Kristol, 1996, p. A14, tradução nossa)

Na confluência das “teses” está a marca dos Estados Unidos como a grande força moral do planeta. Devido a seu regime interno, sua filosofia política e a inexistência de pretensões imperialistas territoriais, o país exerceria uma influência positiva e necessária no sistema internacional, dotado de uma capacidade militar incomparável e capaz de fazer prevalecer seus desígnios, se necessário sob baionetas, ao resto do mundo (Kagan, 2008). Na definição de Kristol (2005):

Com o poder vem as responsabilidades, se intencionais ou não, se bem vindas ou não. E é um fato que se você tem o tipo de poder que temos agora, ou você vai encontrar oportunidades de usá-lo, ou o mundo vai descobri-las para você. (Kristol, 2005, p. 168, tradução nossa)

Essas noções, supostamente embasadas na experiência histórica dos Estados Unidos, deveriam, por isso mesmo, persuadir os norte-americanos de quão indispensável seria o exercício do poder dos Estados Unidos no exterior. Nada melhor, nesse ponto, do que, seguindo o conselho de Kristol (1996), apontar ameaças à hegemonia norte-americana, ao exercício de sua força moral no mundo.

Foi o que fizeram, por exemplo, diversos neoconservadores em 2000 no livro *Present Dangers: Crisis and Opportunity in American Foreign and Defense Policy*, em uma clara tática de influenciar a opinião pública doméstica em relação a uma inflexão em sua política externa. A China enquanto poder em ascensão, Rússia como uma potência em declínio, o Iraque do regime de Saddam Hussein, o Irã dos fundamentalistas, a Palestina dos radicais, a tirania da Coreia do Norte e o declínio das forças armadas norte-americanas devido a fatores como o baixo orçamento de defesa são apontados como principais desafios e ameaças, externos e internos, para os Estados Unidos (Kagan and Kristol (orgs.), 2000).

Escrevendo mais tarde, no inverno de 2002/03, Charles Krauthammer (2002) sintetizava a maior ameaça ao poderio norte-americano na visão praticamente consensual dos neoconservadores:

A hegemonia americana não tem grandes potências como inimigos, uma raridade histórica de primeira ordem. No entanto, ela se depara com uma séria ameaça ao seu domínio, na verdade à sua segurança. Ela vem de uma fonte ainda mais historicamente singular: um arquipélago de *rogue states* (alguns conectados com terroristas transnacionais) empunhando armas de destruição em massa. (Krauthammer 2002, p. 8, tradução nossa)

O “dia de fogo”, conforme iria se referir o presidente George W. Bush, aconteceu em 11 de setembro de 2001. Era o dia trágico para o qual os neoconservadores dispensaram longas análises ao longo da década de 1990. Tratava-se, mais precisamente, de uma data em que o *evil*, o inimigo que não compartilha de valores universais, havia atacado a nação que representava justamente esses valores. O ataque terrorista perpetrado em solo norte-americano propiciou que o coro das ideias associadas ao neoconservadorismo se destacasse entre as opções de respostas ao evento extraordinário, justamente porque o evento representava uma ameaça aos próprios valores de sua sociedade. Conforme narra Muravchik (2004), um assumido neoconservador:

Os neocons não só tinham uma análise do que havia dado errado na política americana, como também estavam prontos com propostas para o que fazer agora: ir à guerra contra os grupos terroristas e procurar acabar com ou transformar governos que os apoiam, especialmente aqueles que fornecem meios para que os terroristas matem mais americanos que aqueles em 11 de setembro. Os neocons também ofereceram uma estratégia de longo prazo para tornar o Oriente Médio um foco a menos de terrorismo: implantar a democracia na região e, assim, ajudar a fomentar uma abordagem menos violenta à política. (Muravchik, 2004, p. 256, tradução nossa)

O fato de os neoconservadores terem oferecido a estratégia para responder aos ataques promovidos pela Al-Qaeda de Osama bin Laden, e o presidente George W. Bush tê-la aceito foi um sinal de que o processo de persuasão neocon estava em curso. O processo de convencimento dos norte-americanos a respeito de questões estratégicas, políticas e internacionais, sublinhava fundamentalmente que o que estava em questão eram justamente os princípios de sua própria história e cultura.

Os altos índices de popularidade de Bush, mantidos ao longo de meses em uma continuidade de *rally effect* inédita entre os presidentes (Hetherington and Nelson, 2003), atestavam ainda mais que os neoconservadores, com os atentados, haviam persuadido a sociedade norte-americana para compartilhar de suas premissas. Conforme conclui Kristol (2005), com Bush o neoconservadorismo, dado como morto desde a década de 1990, granjeou uma “segunda vida”, persuadindo novamente a sociedade, a exemplo do que já teria feito nos anos da administração de Ronald Reagan.

Críticos do neoconservadorismo, tanto liberais quanto conservadores, contudo, não aceitam essa versão de persuasão conjuntural da sociedade norte-americana pelo corolário neoconservador. Para muitos deles os neoconservadores teriam dominado o governo Bush devido ao seu controle dos grupos de interesse em Washington e também pelo seu controle da mídia. Teriam mentido, enganado os cidadãos através da sobrevalorização da ameaça terrorista, constituindo-se, portanto, em farsantes, notáveis manipuladores da opinião pública. Tudo o que fizeram, todo o processo de implementação de suas políticas, da derrubada dos talibãs no Afeganistão ao *regime change* no Iraque teriam sido promovidos em flagrante discordância com os valores dos norte-americanos de bem que, enganados por uma retórica de guerra, foram facilmente aliciados pelas ideias de um grupo de radicais. Neoconservadores, por óbvio, rotulam essa narrativa como tendo uma natureza mítica.

Um hegemon benevolente e o uso do poder militar

Um dos aspectos centrais do pensamento neoconservador em política externa é sua associação a uma concepção positiva e benévola dos Estados Unidos enquanto *hegemon* no siste-

ma internacional (Fukuyama, 2006; Vaise, 2010; Teixeira, 2007). Neoconservadores acreditam, nesse sentido, que o país é uma força do bem, alicerçada em princípios democráticos que possibilitam que sua atuação no exterior reflita a chamada “hegemonia benevolente global”, termo utilizado em 1996 pela dupla William Kristol e Robert Kagan. Respondendo qual deveria ser, com o final da Guerra Fria, o papel internacional dos Estados Unidos, os autores vaticinavam:

Hegemonia global benevolente. Tendo derrotado o império do mal, os Estados Unidos gozam de predominância estratégica e ideológica, o primeiro objetivo da política externa dos EUA deve ser o de preservar e reforçar essa proeminência reforçando a segurança da América, apoiando seus amigos, avançando em seus interesses e empunhando seus princípios no mundo. (Kristol and Kagan, 1996, p. 2, tradução nossa)

“E a verdade”, sustentaria Kagan (1998, p. 26, tradução nossa), “é que a hegemonia benevolente exercitada pelos Estados Unidos é boa para uma vasta porção da população mundial”. Neoconservadores, portanto, acreditam que seu país é uma força do bem, identificado com valores positivos, democráticos em geral, que devem ser empunhados como exemplo para o resto do mundo.

Um dos aspectos da hegemonia benevolente é o internacionalismo que ela suscita, ou seja, a compreensão de que, por ser uma potência hegemônica, os Estados Unidos devem se constituir em um ator de fundamental importância no sistema internacional. Neoconservadores são extremamente internacionalistas, pregando uma irrestrita atuação dos Estados Unidos no exterior, notadamente para fazer avançar a agenda hegemônica benevolente do país.

No *best-seller* neoconservador *On Paradise and Power*, Robert Kagan (2003) demarcava a diferença entre os Estados Unidos e os países da Europa no que concerne a seu papel nas relações internacionais. Em sua definição, norte-americanos seriam de “Marte” enquanto que europeus seriam de “Vênus”. Isso significa que os Estados Unidos, em função de sua percepção de um sistema internacional ao estilo hobbesiano, teriam uma maior disposição para o uso da força militar em distintas regiões do mundo afim de manter sua posição hegemônica no concerto das nações. Europeus, ao contrário, teriam renunciado em grande parte ao uso de seu poder militar, este cada vez mais decadente e dependente do poderio norte-americano. Estariam vivendo em mundo da “paz perpétua” ao estilo kantiano, marcado pela falta de visão de ameaças e pela cooperação internacional. O episódio de Kosovo, ao longo da década de 1990, seria o exemplo mais cabal desse distanciamento ao mostrar uma Europa em franco declínio militar. Conforme escreveu no caso do conflito nos Balcãs, “a verdadeira divisão do trabalho consistiu em os Estados Unidos “fazer o jantar” e os europeus “lavar os pratos”” (Kagan, 2003, p. 23, tradução nossa).

No mundo hobbesiano cada um defende os seus interesses por todos os meios, não se reconhecendo uma instância regulatória supranacional, fundamentando aí o caráter anárquico do sistema internacional. Nas relações internacionais, por sua vez, há três meios básicos de resolução e encaminhamento de conflitos: a) a via diplomática; b) a via militar; e, c) a combinação das duas, com pesos diferentes para qualquer uma delas.

Na posição de Kagan (2003) os Estados Unidos historicamente têm se utilizado, com indisfarçado orgulho, da via militar para dirimir conflitos; já a Europa, desde a II Guerra Mundial, tem acentuado sua estratégia diplomática diminuindo, assim, sua posição no sistema internacional. O ponto dos neoconservadores é que a via diplomática pressupõe um agente com quem se possa sentar para dialogar e negociar uma saída. Como, então, negociar com terroristas quando eles se utilizam da irrazão em suas ações? Krauthammer (2004, p. 3, tradução nossa) resume a posição partilhada pelo neoconservadorismo: “*Rogue states* são, por definição, impermeáveis à persuasão moral. A persuasão moral é uma farsa”.

Impossibilitada a “persuasão moral” com redes terroristas e governos que as apoiam, a via militar torna-se a única chance de defesa contra a ameaça.

Neoconservadores, como vimos, desde a década de 1990 têm apontado o desafio que as democracias, especialmente a norte-americana, têm de enfrentar a partir da ameaça dos *rogue states*. Norman Podhoretz (2007, p. 2, tradução nossa), um neoconservador assumido, chegou a escrever que a “IV Guerra Mundial” estava em curso, e o inimigo era exatamente o islamo-facismo radical que teria, com o Onze de Setembro, instituído uma “declaração aberta de guerra contra os Estados Unidos”. Krauthammer (2004) também interpreta o radicalismo árabe/islâmico, por sua natureza francamente anti-americana, Ocidente e moderna, como um “perigo existencial” aos Estados Unidos, apontando que um dos terríveis erros da diplomacia norte-americana foi a de ter buscado democratizar distintas partes do mundo, menos o “mundo árabe”.

Quando na invasão ao Iraque em 2003 grandes potências europeias, notadamente França e Alemanha, se negaram a intervir militarmente, intelectuais neoconservadores apontavam o distanciamento inexorável que existia entre uma América ativa do ponto de vista do sistema internacional e uma Europa passiva diante de uma tentativa de derrubar um regime hostil à democracia como era, à época, o de Saddam Hussein. Tratava-se, para os neoconservadores, da confirmação do ensaio de Kagan (2003).

Esse posicionamento, de utilizar a força militar, seja dentro do contexto de uma guerra formal, declarada pelo Congresso, ou de uma intervenção militar, autorizada pelo Legislativo nacional ou decidida soberanamente pelo presidente enquanto comandante-em-chefe, com ou sem o assentimento da ONU, passou a ser interpretado como um postulado neoconservador. O uso do poderio militar norte-americano no exterior, dentro do contexto da declarada “guerra contra o terrorismo”, passou a ser um rótulo para os neoconservadores, considerados como um típico “grupo belicista”.

Neoconservadores não negam sua predileção pela guerra enquanto mecanismo que assegure que os Estados Unidos se reafirmem como a única superpotência do planeta. Mais que isso, o conflito militar é visto como algo normal. Na homilia neoconservadora de Charles Krauthammer pronunciada em 2004 no *American Enterprise Institute*, o mais importante *think tank* neocon, ele dizia, por exemplo, que:

A anomalia não é o mundo de hoje. A anomalia foi a década de 1990, as nossas férias da história. Parecia como que a paz, mas era um intervalo de sonhos entre dois períodos de realidade. (Krauthammer, 2004, s / p, tradução nossa)

Guerras e, portanto, uso do poder militar, fazem parte do vocabulário neoconservador. E no caso do neoconservadorismo a “guerra justa” – contra um Estado-santuário de terroristas, que possua armas de destruição e massa ou, ainda, que oprima seu povo com um regime político liberticida – é a política que permite o estabelecimento de uma hegemonia global benevolente.

Esse uso da força militar pelos Estados Unidos significa, no mais das vezes, o envio de tropas para cenários de conflito no exterior. Tem sido assim ao longo de toda a história norte-americana, conforme assenta a longa listagem de utilização das forças militares no exterior compilada por Grimm (2009). Nos Estados Unidos usualmente as guerras são, ao menos no começo, extremamente populares, fazendo inclusive a popularidade do presidente da República observar melhoras significativas em termos de pontos percentuais (Mueller, 1973; Berinsky, 2009).

As duas guerras travadas pela administração de George W. Bush não fugiram a esse padrão, fornecendo subidas repentinas de sua popularidade e sendo, elas próprias, apoiadas pela maioria da população. O sucesso inicial nas guerras, aliás, foi um dos fatores decisivos apontados para a reeleição de Bush no pleito de 2004. Quando, no entanto, as intervenções começaram a se tornar impopulares do ponto de vista doméstico, as baterias dos críticos voltaram-se aos neoconservadores, apontados como os respon-

sáveis por levar o país à guerra, como se tivessem enganado todo um país com seu “discurso belicista”. George W. Bush não conseguiu eleger seu sucessor e nas eleições presidenciais de 2008 a vitória do democrata Barack Obama representou o ostracismo dos intelectuais neoconservadores e, na verdade, a negação do apoio popular a suas teses.

Considerações finais

Em 1996 Norman Podhoretz (1996) escreveu uma eulogia do neoconservadorismo, decretando o seu fim e, mais recentemente, Thompson (2010), no lastro do desastre do pós-guerra no Iraque, escreveu um livro cuja capa é a figura de uma lápide com a inscrição “Neoconservatism: An Obituary for and Idea”. Mas é mesmo possível que o neoconservadorismo tenha padecido em função de uma realidade por ele próprio criada?

A resposta depende da forma como se conceitualiza o neoconservadorismo. Se se trata de “grupo de megalomaniacos”, então quando suas loucuras se tornam conhecidas recebem reprimenda e caem no ostracismo público por perseguirem objetivos irracionais através de meios não usuais. Caso trate-se de um movimento que exerce influência em alguma administração, oferecendo premissas de política externa, então, quando saem do governo devido à decisão das urnas, suas políticas tornam-se minoritárias, não sendo compartilhadas pelo governo do novo incumbente e muito menos pela população.

Mas essas visões parecem não ser adequadas para os próprios neoconservadores. Ao definirem o neoconservadorismo como uma persuasão ou tendência, ou seja, como algo supostamente enraizado na sociedade cujos valores podem se exacerbar em momentos de necessidade pública gerada por uma ameaça existencial à nação, afiançar a morte do neoconservadorismo não está presente no horizonte dos neoconservadores. Isso porque devido às suas “teses” estarem inseridas na tradição cultural norte-americana, seu padecimento definitivo apenas poderia se dar com uma inflexão dessa mesma tradição. Esse é o ponto principal que os intelectuais associados ao pensamento neoconservador em política externa assinalam quando definem o neoconservadorismo.

Portanto, mesmo afastados da Casa Branca, intelectuais neoconservadores acreditam que por possuírem um corpo articulado de ideias, fundamentalmente ligadas à própria trajetória e aos valores da sociedade norte-americana, o neoconservadorismo passa por um momento sabático. Dentro desse raciocínio, a projeção é que volte a influenciar mais fortemente a política externa norte-americana quando um republicano voltar à Washington, ou quando surgir um contexto de ameaça clara ao interesse nacional da nação, devendo ela utilizar-se da força militar.

Assim como os Estados Unidos historicamente sobrevivem apontando inimigos, o neoconservadorismo faz deles seu combustível. Não haveria aqui nada de “aberração”, mas sim de sintonia com o *ethos* norte-americano. É essa, afinal, a peculiar interpretação do neoconservadorismo segundo os seus adeptos.

Referências bibliográficas

BERINSKY, Adam J. (2009). **In time of war: Understanding American Public Opinion from World War II to Iraq**. Chicago: University of Chicago Press, p. 336.

- BOOT, Max (2004). **Myths about neoconservatism**. *Neoconservatism*, New York, NY, p. 43-52, 2004.
- BUCHANAN, Patrick J. (2004). **Where the right went wrong: how neoconservatives subverted the Reagan revolution and hijacked the Bush presidency**. New York: Thomas Dunne Books.
- DAALDER, Ivo H.; LINDSAY, James M. (2003). **America unbound: The Bush revolution in foreign policy**. Brookings Institution Press.
- EHRMAN, John. (1995) **The rise of neoconservatism: intellectuals and foreign affairs, 1945-1994**. New Haven: Yale University Press, p. 241.
- FOREIGN POLICY MATTERS (2012). **FPI National Survey: Foreign Policy Matters in 2012**, publicado em <http://www.foreignpolicyi.org/content/fpi-national-survey-foreign-policy-matters-2012-1>. Disponibilidade: 02/02/2013.
- FRACHON, Alain; VERNET, Daniel (2006). **América messiânica**. Porto Alegre: Doravante.
- FUKUYAMA, Francis (2006). **O dilema americano: democracia, poder e o legado do neoconservadorismo**. Rio de Janeiro: Rocco.
- GRIMMETT, Richard (2009). **Instances of Use of United States Armed Forces Abroad, 1798-2009**. Washington: Congressional Research Service.
- HARVEY, David (2004). **O novo imperialismo**. São Paulo: Edições Loyola.
- HETHERINGTON, Marc J.; NELSON, Michael (2003). "Anatomy of a rally effect: George W. Bush and the war on terrorism". *Political Science and Politics*, v. 36, n. 01, p. 37-42.
- HOBSBAWN, Eric (2007). **Globalização, Democracia e Terrorismo**. São Paulo: Companhia das Letras.
- KAGAN, Robert (2008). "Neocon Nation: Neoconservatism", c. 1776. *World Affairs*, v. 170, n. 4.
- KAGAN, Robert (2007). **Of paradise and power: America and Europe in the new world order**. Random House Digital, Inc.
- KAGAN, Robert (1998). "The benevolent empire". *Foreign Policy*, p. 24-35, Summer.
- KAGAN, Robert; KRISTOL, William (eds.) (2000). **Present dangers: crisis and opportunity in American foreign and defense policy**. San Francisco: Encounter Books.
- KRAUTHAMMER, Charles (2004). "Democratic realism: an american foreign policy for a unipolar world". *AEI Annual Dinner*, Washington. Disponível em: <http://www.aei.org/include/pub_print.asp?pubID=19912>. Acesso em: 30 ago. 2007.
- KRAUTHAMMER, Charles (2002). "The unipolar moment revisited". *The National Interest*, p. 5-17, Winter 2002/03.
- KRISTOL, Irving (1996). "A Post-Wilsonian Foreign Policy". *Wall Street Journal*, New York, 02 de agosto de 1996, p. A14.
- KRISTOL, Irving (2005). "The Neoconservative Persuasion". Kristol, William (ed.). **The Weekly Standard - A Reader: 1995-2005**. New York: Harper Collins.
- KRISTOL, William; KAGAN, Robert (1996). "Toward a neo-reaganite foreign policy". *Foreign Affairs*, p. 18-32.
- LIND, Michael (2003). **How neo-conservatives conquered Washington: and launched a war**. Salon, April, v. 9.
- MAC DONALD, Kevin (2004). "Understanding Jewish Influence I. Understanding Traits for Jewish Activism". **Wake Up**.
- MUELLER, John (1973). **War, presidents, and public opinion**. New York: Wiley.
- MURAVCHIK, Joshua (2004). "The Neoconservative Cabal". STELZER, Irwin (ed.). **Neoconservatism**. New York, NY, p. 43-52.
- PODHORETZ, Norman (1996). "Neoconservatism: A Eulogy". *Commentary*, v. 101, n. 3, p. 19-27.
- PODHORETZ, Norman (2007). **World War IV: the long struggle against islamofascism**. Random

House Digital, Inc.

SOROS, George (2007). **A Era da Insegurança: As Consequências da Guerra contra o Terrorismo**. Rio de Janeiro: Campus Elsevier.

TEIXEIRA, Carlos Gustavo Poggio (2007). “Quatro temas fundamentais do pensamento neoconservador em política externa”. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 50, n. 2, p. 80-96.

THOMPSON, C. Bradley (2010). **Neoconservatism: An Obituary for an Idea**. Boulder: Paradigm.

VAÏSSE, Justin (2010). **Neoconservatism**. Cambridge: Belknap Press.